

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

# PRAVNA MISAO

---

5 – 6

svibanj – lipanj / maj – juni  
Sarajevo 2014.

**Izdaje:**

BOSNA I HERCEGOVINA  
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
FEDERALNO MINISTARSTVO PRAVDE  
ZAVOD ZA JAVNU UPRAVU  
*www.fmp.gov.ba*

Časopis "PРАВNA MISAO" upisan je u evidenciju javnih glasila u Ministarstvu obrazovanja, nauke, kulture i sporta, pod brojem 727 od 23.10.1997. godine.

**Redakcija časopisa:**

Prof. dr. Hajrija SIJERČIĆ ČOLIĆ, prof. dr. Meliha POVLAKIĆ,  
doc. dr. sc. Enver IŠERIĆ, Anto ČAVAR

**Glavni i odgovorni urednik:** Doc. dr. sci. Almir MALJEVIĆ

**Izvršna urednica:** Mirjana BAŠIĆ

**Lektorica:** Anita LAŠTRO

**Produkcija:** Federalno ministarstvo pravde

**Štampa:** "Štamparija Fojnica" d.d.

**Za štampariju:** Šehzija Buljina

**DTP:** Federalno ministarstvo pravde

**Grafičko rješenje:** Ice-net d.o.o. Sarajevo

**Tiraž:** 160 primjeraka

Časopis izlazi dvomjesečno.

ISSN 0555-0092
----------------

<b>GODIŠNJA PRETPLATA:</b>	Za organe i organizacije na teritoriji BiH	120,00 KM
	Za pojedince	100,00 KM
	Za studente i neposlene	50,00 KM
	Za inostranstvo	200,00 KM

**UPLATU UPUTITI NA:** Federalno ministarstvo financija/finansija  
Union Banka dd Sarajevo  
Transakcijski račun: 102-050-00001066-98  
Budžetska organizacija: 1501001  
Vrsta prihoda: 722597  
Općina: 077

**ADRESA REDAKCIJE:** Federalno ministarstvo pravde  
Zavod za javnu upravu  
Sarajevo, Ul. Valtera Perića 15  
Tel.: +387 33 203 918, fax: 668 956  
Email: Pravna.Misao@fmp.gov.ba

ID 4200785450004
------------------

Časopis "Pravna misao" indeksira se u bazi Legal Source (EBSCOhost)  
i uvršten je u Ulrichweb Global Serials Directory

## SADRŽAJ

---

**Uvodna riječ glavnog urednika** 5

### **PREGLEDNI ZNANSTVENI RAD**

---

Asmira Bešić Jedinstveno suparničarstvo, teorijske i praktične postavke 7

Samir Sabljica Evolucija politike zaštite potrošača u Evropskoj uniji 37

### **STRUČNI ČLANAK**

---

Adnan Balvanović Osvrt na pravo privatnog osiguranja  
u Federaciji Bosne i Hercegovine 59

### **OSTALI RADOVI**

---

Marija Lučić-Čatić Procesuiranje zločina iz mržnje u Bosni i Hercegovini 87

### **PRIKAZ**

---

Adnan Fazlić Prikaz knjige -The Principle of Mutual Recognition  
in Cooperation in Criminal Matters 111

Đemaludin Mutapčić Prikaz propisa o postupku javnog konkursa za  
raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije  
Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina 116

### **SUDSKA PRAKSA**

---

Ustavni sud Bosne i Hercegovine  
(Pripremili akademik prof. dr Miodrag N. Simović, potpredsjednik Ustavnog suda  
Bosne i Hercegovine i redovni profesor Pravnog fakulteta u Banja Luci i  
doc. dr Vladimir M. Simović, tužilac Tužilaštva Bosne i Hercegovine) 120

Sud Bosne i Hercegovine  
(Pripremio prof. dr Branko Morait, sudija Suda Bosne i Hercegovine) 128

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine  
(Pripremio Sead Bahtijarević, sudac Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine) 130

**Upute za autore** 134

## CONTENTS

---

<b>Foreword of the Editor-in-Chief</b>	5
--	---

### SCIENTIFIC REVIEW

---

Asmira Bešić	United Co-litigation, theoretical and practical postulates	7
Samir Sabljica	Development of the Consumer Protection Policy in the EU	37

### PROFESSIONAL PAPER

---

Adnan Balvanović	Overview of the Right to Private Insurance in the Federation of Bosnia and Herzegovina	59
------------------	--	----

### OTHER PAPERS

---

Marija Lučić Čatić	Prosecution of Hate Crimes in Bosnia and Herzegovina	87
--------------------	--	----

### REVIEW

---

Adnan Fazlić	Review of the Book -The Principle of Mutual Recognition in Cooperation in Criminal Matters	111
Đemaludin Mutapčić	Review of the Regulation on the Public Notice Procedure for the Disposal of the Real Property Owned by the Federation of Bosnia and Herzegovina, Cantons, Cities and Municipalities	116

### CASE LAW

---

Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina (Prepared by Academician Professor Miodrag N. Simović, L.L.D., Vice-Chair of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina and Full Professor at the Faculty of Law in Banja Luka with Assistant Professor Vladimir M. Simović, D.Sc. – Prosecutor at Prosecutor's Office of Bosnia and Herzegovina)	120
Court of Bosnia and Herzegovina (Prepared by Professor Branko Morait L.L.D., Judge of the Court of Bosnia and Herzegovina)	128
Constitutional Court of the Federation of Bosnia and Herzegovina (Prepared by Sead Bahtijarević, Judge of the Constitutional Court of the Federation of Bosnia and Herzegovina)	130
<b>Instructions for authors</b>	134

## UVODNA RIJEČ GLAVNOG UREDNIKA

Poštovani čitaoci,

Pred nama se nalazi još jedan broj časopisa "Pravna misao", u kojem prezentiramo nekoliko vrlo zanimljivih radova.

Radom "Jedinstveno suparničarstvo – teorijske i praktične postavke" autorica obrađuje najznačajnije postavke i probleme primjene instituta jedinstvenog suparničarstva, te, analizirajući sudsku praksu i mišljenja teoretičara, prezentira i određena moguća rješenja. U radu "Evolucija zaštite potrošača u Evropskoj uniji", autor daje historijski pregled razvoja politike zaštite potrošača, naglašavajući pri tome kako je taj razvoj, zapravo, pratio i razvoj same Evropske unije. Primjenom odgovarajućih analiza, autor dolazi do zaključka da bi krajnji rezultat evolucije politike zaštite potrošača u Evropskoj uniji mogao biti prijenos nadležnosti sa država članica na nivo Evropske unije. Rad "Osvrt na pravo privatnog osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine" obrađuje najzastupljeniji oblik pružanje usluga osiguranja na tržištu u Federaciji Bosne i Hercegovine – privatno osiguranje. Rad "Procesuiranje zločina iz mržnje u Bosni i Hercegovini" predstavlja prikaz dijela studije "Procesuiranje kaznenih djela počinjenih iz mržnje: perspektiva tužitelja" koja je rezultat projekta "Procesuiranje mržnje: prema usvajanju i implementaciji najboljih standarda i praksi Evropske unije u borbi protiv kaznenih djela počinjenih iz mržnje u Bosni i Hercegovini". U radu je dat prikaz najznačajnijih problema sa kojima se u procesuiranju ovih krivičnih djela susreću tužioc, te ukazano na moguće načine prevazilaženja identificiranih problema.

U ovom broju, objavljujemo prikaz knjige "The Principle of Mutual Recognition in Cooperation in Criminal Matters: A Study of the Principle in Four Framework Decisions and the Implementation Legislation in the Nordic Member

States", autorice Annike Suominen, koji tretira princip međusobnog priznavanja odluka u međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima, a kroz prizmu implementacije četiri ključne okvirne odluke Evropske unije u zakonodavstvo nordijskih država. Osim toga, u ovom broju donosimo i prikaz propisa o postupku javnog konkursa za raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina.

Kada su u pitanju prilozi iz prakse, u ovom broju donosimo praksu Ustavnog suda BiH, Suda BiH, i Ustavnog suda FBiH.

Čitajte i pišite!

Doc. dr. sci. Almir Maljević  
Glavni i odgovorni urednik

# JEDINSTVENO SUPARNIČARSTVO, TEORIJSKE I PRAKTIČNE POSTAVKE

pregledni znanstveni rad

UDK: 347.921.2

mr. sc. Asmira Bešić\*

## Sažetak

Suparničarstvo je procesni institut koji omogućava da u parnici, u istoj stranačkoj ulozi učestvuje više osoba, tzv. suparničari. Prema položaju suparničara u parnici, suparničarstvo se dijeli na: obično i jedinstveno. Jednako rješenje spороva, obilježje je jedinstvenog suparničarstva, zajedno sa nužnošću u određenim slučajevima, da svi učesnici spora budu obuhvaćeni tužbom, pri čemu se bitno razlikuje od ostalih oblika suparničarstva.

Jedinstveno suparničarstvo dijeli se na dobrovoljno i nužno, a koja podjela zavisi od toga da li je nužno učešće u parnici u svojstvu parnične stranke svih učesnika spora. Određeni spоровi moraju se riješiti samo na jednak način prema svim suparničarima. To omogućava zakonska fikcija po kojoj se jedinstveni suparničari smatraju jednom parničnom strankom.

Jedinstveni suparničari, kao jedna parnična stranka, ne gube svoj pravni subjektivitet, jer se zahtjevi koje ističu vezuju za njih, a ne za zajednicu. Svaki nužni suparničar ima samostalno pravo na tužbu.

Ako tužilac propusti da tužbom obuhvati sve nužne stranke, sud će tužbu vratiti i naložiti tužitelju da uredi tužbu, uz navođenje posljedica u slučaju nepostupanja. Ako tužitelj ne uredi tužbu na način kako je naloženo rješenjem, sud će odbiti tužbeni zahtjev zbog nedostatka stvarne legitimacije.

## Ključne riječi

jednako rješenje spora, jedinstvenost, nužno suparničarstvo, nepotpuna stvarna legitimacija.

\* *Stručni saradnik Općinskog suda u Tuzli,  
spoljni saradnik- asistent Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli.  
asmira.besic@hotmail.com, asmira.besic@pravosudje.ba*

## Uvod

Današnji procesnopravni sistemi se ne mogu zamisliti bez instituta suparničarstva, obzirom na čestu pojavu odnosa u kojima se na jednoj ili obje strane nalazi više osoba. Kada između tih osoba nastane spor o subjektivnom pravu, koje pripada nekome od njih, nastaje pravni odnos, te se postavlja pitanje njihovog procesno-pravnog položaja, trebaju li svi tužiti ili biti tuženi istom tužbom, da li će se postupak voditi istovremeno o svim zahtjevima ili će se odvojeno raspravljati o nekim, iziskuje li se potreba jednakog presuđivanja, itd.

Suparničarstvo (lat. *Litisconsortium*) je procesni institut koji pruža mogućnost da više fizičkih ili pravnih osoba jednom tužbom tuže jednu ili više osoba ili da budu tuženi. Učešće većeg broja osoba u parnici ne dovodi u pitanje princip parnice, koja predstavlja spor dvije stranke, tužitelja i tuženog jer, sve osobe u ulozi tužitelja međusobno dijele položaj tužitelja kao stranke, a u ulozi tuženog međusobno dijele položaj tuženog kao stranke. Za postojanje svojstva jedinstvenog suparničarstva, kao i za postojanje svojstva suparničarstva, nužno je učešće u parnici u svojstvu parnične stranke.<sup>1</sup>

Suparničarstvo može biti obično i jedinstveno. Ovakva podjela, značajna je sa stanovišta načina rješavanja parnice. Obično suparničarstvo se karakteriše time što se u okviru istog parničnog postupka zasniva i teče više parnica između više lica na jednoj ili/i na suprotnoj strani, s tim da se svaki od suparničara smatra kao samostalna stranka, čije radnje ili propuštanja ne koriste niti štete drugim suparničarima.

Jednak način rješenja spora, specifično je obilježje jedinstvenog suparničarstva koje ga razlikuje od ostalih oblika suparničarstva, u kojima je moguće različito rješenje spora i u kojima nije nužno da svi učesnici spora budu obuhvaćeni tužbom kao parnične stranke. Ne postoji jedinstveno suparničarstvo između dvije osiguravajuće organizacije kod kojih su motorna vozila, koja su izazvala udes, bila obavezno osigurana od odgovornosti za štetu pričinjenu trećim licima.<sup>2</sup>

Kada se određeni spor po zakonu ili zbog prirode pravnog odnosa može riješiti samo na jednak način prema svim licima, smatraju se oni kao jedna par-

---

<sup>1</sup> Stav je sudske prakse zauzet u odluci Vrhovnog suda Jugoslavije, Rev.291/68., Ralčić, T., Tanasković, V. (1977) Zakon o parničnom postupku sa komentarom i sudskom praksom. Beograd: Književne novine, str. 396.

<sup>2</sup> Odluka Vrhovnog suda Srbije, Gzz, 74/95., Ćosić, R., Krsmanović, T. (2003) Aktuelna sudska praksa iz Građansko-procesnog prava. Beograd: Poslovni biro doo, str. 80.



nična stranka, prema kojoj će sud postavljeni zahtjev, u cijelosti ili djelimično, usvojiti ili odbiti. Takvo suparničarstvo se naziva jedinствено.<sup>3</sup>

Jedinственost u odlučivanju, kao osnovno obilježje jedinственог suparničarstva, direktno je uslovljeno spornim materijalnopravnim odnosom koji je određen zakonom ili proizilazi iz prirode pravnog odnosa. Parnica između bračnih partnera radi podjele zajedničke imovine, iziskuje potrebu jednakog pre-sušivanja jer su bračni partneri zakonom određeni kao suvlasnici, a suvlasnički dio može se utvrditi samo u jednom određenom dijelu u odnosu na cjelokupnu imovinu, a ne u različitim omjerima, u odnosu na pojedine dijelove te imovine. Određenim osobama, po materijalnom pravu, samo zajednički pripada određeno subjektivno pravo, gdje pravnu zaštitu mogu ostvarivati zajednički, podnošenjem jedne tužbe (nužni jedinствени suparničari), dok druge osobe mogu podnijeti i pojedinačne tužbe radi zaštite svojih subjektivnih prava (dobrovoljni jedinствени suparničari). Jedinствено suparničarstvo dijeli se na nužno i dobrovoljno.

Jedinствено suparničarstvo, zbog zasebnih obilježja i posebnog značenja, stvara niz teorijskih i praktičnih problema oko pojma, zasnivanja i dejstva, od kojih su mnogi u pravnoj nauci i sudskoj praksi različito rješavani, a čijem razjašnjenju nije doprinio ni ZPP-e, jer reguliše jedinствено suparničarstvo sa svega dva člana. Razmatranje jedinственог suparničarstva, kao procesnog instituta u simbiozi teorijskih i praktičnih postavki, čini sadržinu ovog rada, kako slijedi:

- Koji su kriteriji za razlikovanje nužnog i dobrovoljnog jedinственог suparničarstva?
- Na koji način će sud postupiti sa tužbom koja nije obuhvatila sve učesnike spora kao nužne stranke?
- Da li se nepotpuna procesna zajednica nužnih suparničara nakon okončanja parnice može nadomjestiti podnošenjem nove tužbe koja bi obuhvatila samo preostale učesnike spora ili je potrebno da tužilac podnese novu tužbu koja bi obuhvatila sve učesnike spora?
- Da li bi se u tom slučaju radilo o presuđenoj stvari?
- Na koji način jedinствени suparničari mogu preduzimati dispozitivne parnične radnje?
- Koji je zajednički interes jedinственог suparničara kada preduzimaju međusobno suprotne radnje?
- Protezanje parničnih radnji aktivnih suparničara na one koji su te radnje propustili preduzeti?

---

<sup>3</sup> Vidjeti čl. 366. Zakona o parničnom postupku, ["Službene novine FBiH", broj 53/03., 73/05. i 16/06., (u daljem tekstu: ZPP)].

- Kakav značaj ima presuda koju je donio sud po tužbi koja nije obuhvatila sve nužne suparničare?
- Pod kojim okolnostima podnijeta žalba jedinstvenog suparničara ima pridružno dejstvo i za ostale jedinstvene suparničare koji je nisu podnijeli?
- Postupak po pravnim lijekovima povodom presude koja je donijeta u parnici između jedinstvenih suparničara?

Dobrovoljno jedinstveno suparničarstvo proizašlo iz procesne zajednice suparničara koja se ostvaruje u postupku, ne iziskuje da svi učesnici spornog pravnog odnosa budu i učesnicu u postupku, uz obavezno dejstvo pravosnažne presude prema svim i onim suparničarima koji nisu učestvovali u postupku. Dobrovoljno jedinstveno suparničarstvo sa dejstvom presude i prema subjektima, koji nisu imali svojstvo stranke u postupku, bilo zato što zakon ne predviđa takvu obavezu ili zbog toga što su svojevolumno odlučili da ne učestvuju u postupku, povlači problem osiguranja prava na odbranu tih lica. U članku 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama koja je potpisana u Rimu, dana 4. novembra 1950. godine, određeno je da svako lice, o čijim pravima i obavezama se odlučuje u postupku, ima pravo na fer suđenje i saslušanje u postupku.<sup>4</sup>

Nužno jedinstveno suparničarstvo proizilazi iz odnosa koji je za sve učesnike zajednički povodom nedjeljivih prava i obaveza ili interesa, iziskuje potrebu jednakog načina rješenja spora na traženje svih učesnika ili protiv svih učesnika tog odnosa. Propust tužitelja da tužbom, povodom koje zahtijeva odlučivanje o nedjeljivim pravima i obavezama ili interesima u odnosu na tuženog, ne obuhvati sve učesnike spora, kao nužne stranke, dovodi do nepotpune procesne zajednice, koji utiče na podijeljena mišljenja između sudske prakse i pravne nauke. Kakvu će odluku sud donijeti zavisi od toga da li nepotpuna procesna zajednica nužnih suparničara predstavlja neurednu tužbu ili sadrži nedostatke stranačke sposobnosti, procesne legitimacije i stvarne legitimacije.

Stavovi sudske prakse o nepotpunoj procesnoj zajednici su različiti, tako da postoje mišljenja o neurednosti tužbe, nedostatku procesne legitimacije, nedostatku stranačke sposobnosti i nedostatku stvarne legitimacije. U pravnoj nauci dominira shvatanje da nepotpuna procesna zajednica sadrži nedostatak stvarne legitimacije.

---

<sup>4</sup> Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda (eng. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) još poznata kao Evropska konvencija o ljudskim pravima (eng. *European Convention on Human Rights*, fr. *la Convention europeenne des Droits de l'Homme*) je pravni akt Savjeta Evrope (1949.) o zaštiti sloboda i prava, donijet u Rimu 4. novembra 1950. godine. Dostupno na: [http://bs.wikipedia.org/wiki/Evropska\\_konvencija\\_o\\_ljudskim\\_pravima](http://bs.wikipedia.org/wiki/Evropska_konvencija_o_ljudskim_pravima).

Kod nužnog suparničarstva, svi učesnici spora moraju biti obuhvaćeni tužbom kao stranke jer zakon sve suparničare u sporovima koji se mogu riješiti samo na jednak način, smatra kao jednu parničnu stranku. Nužno suparničarstvo nije fakultativna ustanova i kao takvo zahtijeva od suda da provjeri da li su ispunjene procesne pretpostavke za zasnivanje ove vrste suparničarstva te, ukoliko nisu, da pouči stranke o takvoj obavezi. Ako tužitelj ne uredi tužbu na način kako je naloženo rješenjem, sud će odbiti postavljeni zahtjev. Da li ovakvo postupanje suda ima uporišta u ZPP-u koji reguliše parnični postupak pred sudovima u Bosni i Hercegovini i da li u situaciji ako tužbu usljed nepotpune procesne zajednice vraća na uređenje, sud prelazi granice svojih ovlaštenja u postupku pružajući pomoć tužitelju u cilju ostvarenja zahtijevane pravne zaštite, a što sud u postupku ne može činiti, su pitanja na koja će se pokušati odgovoriti u radu.

Nisu rijetki slučajevi u praksi da sud, odlučujući po tužbi kojom nisu obuhvaćeni svi subjekti kao učesnici nekog materijalnopravnog odnosa, donese odluku. Dejstva tako donesene odluke su različito shvaćena kako u pravnoj nauci, tako i u sudskoj praksi.

Materiju suparničarstva, a naročito jedinstvenog, čine složenom i različita procesna ponašanja pojedinih suparničara koja pokreću niz pitanja koja se ne postavljaju u parnicama u kojima se na obje strane procesnog odnosa nalazi po jedan subjekt. Prema ZPP-u, ako pojedini suparničari propuste koju parničnu radnju, dejstvo parničnih radnji koje su poduzeli drugi suparničari proteže i na one koji te radnje nisu poduzeli.<sup>5</sup> Ovakva zakonska odredba implicira da, iako se jedinstveni suparničari smatraju jednom strankom u postupku, svaki od njih zadržava procesnu individualnost, u smislu poduzimanja pojedinačnih parničnih radnji. Nisu rijetki slučajevi poduzimanja međusobno suprotnih radnji, te se pojavljuje problem tretiranja, koja će od poduzetih parničnih radnji više dejstvovati prema svima. Na primjer, na pripremno ročište pristupe svi suparničari i priznaju tužbeni zahtjev, izuzev jednog suparničara koji izostane sa ročišta, a ne opravda svoj izostanak.

Prema teorijskim razmatranjima, u slučaju poduzimanja međusobno suprotnih radnji, smatra se da su svi suparničari poduzeli onu parničnu radnju kojom se ostvaruje zajednički interes za sve jedinstvene suparničare, tzv. najpovoljnija parnična radnja. Žalba jednog od jedinstvenih suparničara bi bila vrsta korisne procesne radnje, za koju se smatra da su izjavili svi suparničari. Ako jedinstveni suparničar izjavi žalbu, te od iste, prema zakonskoj mogućnosti odustane prije nego što bude donesena odluka drugostepenog suda, pitanje koje se postavlja je: Da li će za odluku o odustajanju od žalbe biti potrebna saglasnost

---

<sup>5</sup> Vidjeti član 366. ZPP-a.

svih suparničara, ili je dovoljna samo prećutna saglasnost onih suparničara koji nisu podnijeli žalbu?

Jednak način rješavanja spora prema svim jedinstvenim suparničarima, određen bilo prirodom pravnog odnosa ili zakonom, moguće je postići jednakim procesnim i materijalno-pravnim odnosom prema svim jedinstvenim suparničarima. Obratno postupanje, utiče na mogućnost odvojenog raspravljanja i vremenski razvoj postupka, koji ne doprinosi jednakom načinu rješenja spora. Ako u odnosu na jednog suparničara, nastupe činjenice koje izazivaju prekid postupka, npr. smrt jednog od suparničara, postupak će se prekinuti u odnosu na sve njih. Ako umjesto umrlog suparničara stupe u parnicu njegovi nasljednici, postupak će se nastaviti prema svim suparničarima. Slično je u slučaju rokova jer, ako rokovi za izvršenje određene parnične radnje za pojedine jedinstvene suparničare ističu u razno vrijeme, tu parničnu radnju može svaki suparničar poduzimati sve dok i za jednog od njih još teče rok za poduzimanje te radnje.

Kroz obrazlaganje problema koji proističu iz kompleksnosti instituta jedinstvenog suparničarstva, postavljanje pitanja uz korištenje sudske prakse i mišljenja pravnih teoretičara, pokušati će se kritički ocijeniti shvatanje svakog rješenja. Rezultati koji se postignu, trebali bi ponuditi rješenja koja će uticati na zauzimanje konačnog stava koji je veoma značajan za pravilno postupanje sudova i donošenje zakonite i pravilne odluke, u vezi sa jedinstvenim suparničarstvom.

## **1. Uslovi za zasnivanje jedinstvenog suparničarstva**

Određeni sporovi moraju se riješiti na jednak način prema svim strankama u parnici jer je tako određeno zakonom ili prirodom pravnog odnosa. Za postojanje svojstva jedinstvenog suparničarstva, nužno je učešće u parnici, više lica, u svojstvu parnične stranke.<sup>6</sup> Za jednako rješavanje tih sporova, pored toga što zakon ili priroda pravnog odnosa određuju, potrebno je kumulativno ispunjenje određenih procesnih uslova. Prvi procesni uslov određen je zakonom<sup>7</sup> jer, ako se svi jedinstveni suparničari smatraju kao jedna parnična stranka, postavljeni zahtjev ili zahtjevi prema svim tuženim moraju biti identični, moraju se ispuniti uslovi za zasnivanje materijalnog suparničarstva kao jedinog oblika

<sup>6</sup> Odluka Vrhovnog suda Jugoslavije, Rev.291/68., loc. cit.

<sup>7</sup> "Ako se po zakonu ili zbog prirode pravnog odnosa spor može riješiti samo na jednak način prema svim suparničarima (jedinstveni suparničari) smatraju se oni kao jedna parnična stranka, tako da se u slučaju ako pojedini suparničari propuste koju parničnu radnju, dejstvo parničnih radnji koje su izvršili drugi suparničari proteže i na one koji te radnje nisu preduzeli", član 366. ZPP-a.

suparničarstva iz kojeg može nastati jedinstveno suparničarstvo, mora postojati jedinstvenost činjenične građe, izvođenja dokaza, raspravljanja i ocjene dokaza izvedenih na glavnoj raspravi, te jedinstvenost presude.

Zakonska pretpostavka u okviru koje se svi jedinstveni suparničari smatraju kao jedna parnična stranka ne umanjuje njihov parnični subjektivitet. Svaki od jedinstvenih suparničara može da preduzima parnične radnje s pravnim učinkom na druge suparničare i da podnosi prijedloge koji se tiču toka parnice.<sup>8</sup>

### **1.1. Individualnost suparničara kao parničnih subjekata**

Zakonska regulacija jedinstvenih suparničara kao jedne parnične stranke, nije od uticaja na individualnost njihovog parničnog subjektiviteta, u okviru kojeg svaki od suparničara može samostalno poduzimati parnične radnje. Individualnost parničnog subjektiviteta jedinstvenog suparničara identična je parničnom subjektivitetu jednog lica koje se pojavljuje kao stranka u postupku, bilo kao tužitelj ili tuženi.

Individualnost parničnog subjektiviteta jedinstvenog suparničara pri određivanju troškova postupka posebno je značajna jer je dvojako određena. U prvom slučaju sud će, ukoliko postoji znatna razlika u pogledu udjela u predmetu spora jednog od suparničara, odrediti troškove prema srazmjeri tog udjela, a u drugom slučaju, za troškove prouzrokovane posebnim parničnim radnjama pojedinih suparničara, ostali suparničari neće odgovarati.<sup>9</sup>

Iako iz prethodno navedenih karakteristika parničnog subjektiviteta jedinstvenog suparničara proizilazi da je isti bez ograničenja, ipak, obzirom na obavezu jednakog načina rješenja spora prema svim jedinstvenim suparničarima, treba voditi računa da se ne ispoljava preko mjere kojom se dovodi u pitanje jednako rješavanje spora prema svim suparničarima.

### **1.2. Zakon kao jedna od odrednica sporova koji se moraju riješiti na jednak način prema svim strankama u postupku kao jedinstvenim suparničarima**

Rijetki su zakoni koji propisuju da se određeni sporovi moraju riješiti na jednak način prema svim strankama i da su stranke u takvom sporu jedinstveni suparničari. Porodični zakon Federacije Bosne i Hercegovine,<sup>10</sup> u dijelu koji se

---

<sup>8</sup> Vidjeti član 367. i 368. ZPP-a.

<sup>9</sup> Vidjeti član 393. ZPP-a.

<sup>10</sup> ["Službene novine FBiH", broj 35/05. i 41/05., (u daljem tekstu: PZ)].

odnosi na postupke pred sudom, sadrži izričitu odredbu da se sve osobe koje su u položaju tužitelja ili tuženog u postupcima radi utvrđivanja ili osporavanja materinstva ili očinstva, smatraju jedinstvenim suparničarima i odredbe iz kojih se može zaključiti da se povodom tužbe radi utvrđivanja i osporavanja očinstva i materinstva, spor može riješiti samo na jednak način prema svim strankama zbog prirode pravnog odnosa.

Kada osoba koja ima pravni interes da se brak poništi, ili organ starateljstva podnesu tužbu, bračni partneri će imati položaj jedinstvenih suparničara, jer nije moguće da se brak prema jednom bračnom partneru poništi, a prema drugom ostane valjan.<sup>11</sup>

### **1.3. Priroda pravnog posla kao jedna od odrednica sporova koji se moraju riješiti na jednak način prema svim strankama u postupku kao jedinstvenim suparničarima**

Jednako rješenje spora, zbog prirode pravnog odnosa, iziskuju slučajevi u kojima vlasnik povlasne nekretnine tuži suvlasnike poslužne nekretnine radi zasnivanja stvarne služnosti, kada zakonski nasljednici podnesu tužbu protiv testamentalnog nasljednika radi poništenja testamenta, i dr. U svim ovim slučajevima mora se primijetiti da je procesni spor između suparničara, rezultat predprocesne pravne zajednice kao nedjeljivog pravnog odnosa: tužilac podnese tužbu radi utvrđivanja pravne zaštite protiv više sudionika, tužbu podnesu osobe koje predmetom spora mogu raspolagati samo zajednički ili kada je tužba podnesena protiv takvih osoba i kada su suparničari učesnici zajedničkog pravnog odnosa, koji je po prirodi stvari nužan za sve ili protiv svih mora biti jedinstveno utvrđen.

## **2. Vrste jedinstvenog suparničarstva**

Jedinstveno suparničarstvo može se podijeliti na nekoliko načina. Osnovi za podjelu različito su određeni prema zakonu i pravnoj nauci.

Prema ZPP-u, jedinstveno suparničarstvo dijeli se na suparničarstvo koje proizilazi iz zakona i koje proizilazi iz prirode pravnog odnosa. Opravdanje podjele jedinstvenog suparničarstva na ovakav način proizilazi iz njegovih uslova

---

<sup>11</sup> Vidjeti čl. 72., 73., 74., 299. i 36. PZ-a.

za zasnivanje.<sup>12</sup> U pravnoj nauci jedinствено suparničarstvo se dijeli prema propisima kojima se reguliše, prema tome da li samo zajednički mogu tražiti pravnu zaštitu, ili se u odnosu na sve njih ona zajednički može tražiti, i prema jedinственом učinku presude čije se donošenje traži.<sup>13</sup>

Prema propisima kojima se reguliše, jedinствено suparničarstvo dijeli se na materijalno i procesno. Jedinствено suparničarstvo određeno materijalno-pravnim propisima nastaje u slučajevima u kojima se, prema identitetu predmeta spora, više lica nalaze u odnosu saovlaštenika ili saobveznika. Naprimjer, kada suvlasnici podnesu tužbu radi utvrđenja prava vlasništva u kojem svaki od suparničara može samostalno i nezavisno od drugih suparničara da istupa kao tužilac.<sup>14</sup> Jedinствено suparničarstvo određeno procesnopravnim propisima nastaje u slučajevima kada se pravosnažnost presude proširuje na lica koja nisu bila stranke u postupku, odnosno kada se provede postupak bez učešća svih učesnika nekog materijalnopravnog odnosa, a učinci donesene presude djeluju u odnosu na sve. Prema odredbama Zakona o zakupu poslovnih zgrada i prostorija, ugovor o podzakupu kao akcesoran ugovor prestaje prestankom ugovora o zakupu poslovnih prostorija.<sup>15</sup>

Položaj suparničara, bez obzira o kojoj vrsti suparničarstva se radi, nije uvijek isti. Prema međusobnom pravnom odnosu suparničara i prema tome kakva dejstva parnične radnje jednih suparničara imaju za procesni položaj drugih, suparničari mogu da budu prosti, voljni (ili obični) i jedinствени. Jedinствено suparničarstvo može biti dobrovoljno ili voljno i nužno.

Poseban oblik jedinственог suparničarstva je nužno. Nužno suparničarstvo je vrsta suparničarstva koje predstavlja odstupanje od pravila da je suparni-

---

<sup>12</sup> "Ako iz izričite odredbe ili iz karaktera spornog prava ne proističe nužnost jednakog presuđenja prema svima, oni se uprkos jednakim mogućnostima mogu različito ponašati i tako dovesti do različitih meritornih odluka. Npr., prema jednom tuženom suparničaru može biti izrečena presuda u njegovu korist, dok prema drugom može biti izrečena presuda na njegovu štetu, iako se ovaj drugi mogao braniti upravo kao i onaj prvi. Dosljedno tome, dva solidarna dužnika nisu jedinствени suparničari ni u slučaju u kome mogu tužiocu protivno staviti ista odbrambena sredstva, odnosno presuda kojom je jedan osuđen ne protivrječi, u navedenom smislu, presudi kojom je prema drugom zahtjev odbijen", vidjeti u Poznić, B. (2009) Komentar Zakona o parničnom postupku. Beograd: Službeni glasnik, str. 353.

<sup>13</sup> Čizmić, J. (2009) Komentar Zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Privredna štampa d.o.o., str. 771.

<sup>14</sup> Vidjeti slično u Poznić, B. (1986) Građansko procesno pravo. Beograd: Savremena administracija, str. 353.

<sup>15</sup> Vidjeti članove 24. i 26. Zakona o zakupu poslovnih zgrada i prostorija, "Službeni list SRBiH", broj 33/77, 2/87 i 30/90 i "Službeni list RBiH", broj 3/93 i 13/94.

čarstvo fakultativna ustanova.<sup>16</sup> Kada se sudska zaštita može postići samo obavezanim sudjelovanjem svih sudionika materijalnopravnog odnosa u parnici, suparničarstvo je nužno jedinствено, i obavezuje tužitelja da obuhvati sve sudionike spornog pravnog odnosa, koji samo zajedno čine jednu parničnu stranku.<sup>17</sup>

## 2.1. Nužno jedinствено suparničarstvo

Priroda materijalnopravnog odnosa u kojem više lica raspolaže nedjeljivim pravima i obavezama ili pak nedjeljivim pravnim interesima u odnosu na protivnu stranku, nalaže pored neophodnosti rješavanja spora na jednak način prema svim suparničarima i potrebu da učestvuju u parnici svi subjekti spornog pravnog odnosa kao nužne stranke. Pojedinačne tužbe koje bi obuhvatile samo neke učesnike spora su dopuštene, ali su neosnovane, jer im se ne može pružiti sudska zaštita.<sup>18</sup>

Kada se tužbom traži utvrđivanje prava vlasništva na nekretninama na kojima prema javnim knjigama nekretnina više lica polaže pravo vlasništva, tužitelj je dužan tužbom da obuhvati sva ta lica<sup>19</sup> jer je pravo vlasništva nedjeljivo stvarno pravo. Ukoliko se utvrdi pravo vlasništva tužioca, prestaje pravo vlasništva svim drugim licima.

U teoriji su zauzeta različita mišljenja u pogledu načina određivanja nužnog suparničarstva. Mišljenje po kojem se nužno suparničarstvo uspoređuje sa jedinственим, ne može se prihvatiti kao opravdano jer za razliku od jedinственог suparničarstva koje ne predviđa obavezu sudjelovanja u postupku svih učesnika materijalnopravnog odnosa, to je osnovna karakteristika nužnog suparničarstva. Mišljenje po kojem se nužno suparničarstvo smatra posebnom vrstom suparničarstva, takođe nije moguće prihvatiti jer nema dovoljno karakteristika koje bi ga činile posebnim, u odnosu na druge vrste suparničarstva, a čija obilježja, u većem dijelu odgovaraju obilježjima jedinственог suparničarstva.

---

<sup>16</sup> Stanković, G. (1989) Građansko procesno pravo. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, str. 138.

<sup>17</sup> Vojković, L. (1999) "Pravna priroda jedinственог suparničarstva", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 36/53-54, str. 321.

<sup>18</sup> Pravo tužioca da tužbom pokrene parnični postupak, određeno je članom 53. stav 1. ZPP-a, a pravo suda da preduzme potrebne radnje radi otklanjanja nedostataka tužbe, određeno je članom 66. ZPP-a.

<sup>19</sup> Vidjeti Rješenje Okružnog suda u Banja Luci, broj: Gž-586/05, od 27.4.2006. g., "Stručni i informativni časopis za sudske, upravne i privredno-prekršajnu praksu", sudska praksa, br. 16/2006., str. 60. i 61.



Da je nužno suparničarstvo samo jedna od vrsta jedinstvenog suparničarstva, može se zaključiti iz sadržaja zakonske odredbe o jedinstvenom suparničarstvu, prema kojem radi zadovoljenja potrebe jednakog rješenja spora prema svim suparničarima, svi se smatraju jednom parničnom strankom, što su i osnovna obilježja nužnog suparničarstva.

Nužni jedinstveni suparničari na aktivnoj strani, za razliku od dobrovoljnih, imaju nešto manje mogućnosti u poduzimanju dispozitivnih parničnih radnji jer ne mogu pojedinačno povući tužbu ili priznati tužbeni zahtjev. Takve dispozitivne radnje imaju učinka samo ako su je svi poduzeli.

Nužno suparničarstvo može biti prvobitno i naknadno. Ono je prvobitno kada su tužbom kao stranke obuhvaćeni svi učesnici spora. Naknadno nastaje kada nepotpuna procesna zajednica nužnih suparničara bude upotpunjena najkasnije do zaključenja glavne rasprave kod prvostepenog suda, i to pristupanjem novih tužitelja ili proširenjem tužbe na nove tužene, na koji način se stvaraju uslovi za ostvarenje sudske zaštite. U sporu radi utvrđivanja očinstva za naknadno zasnivanje aktivnog suparničarstva, pristupanjem majke kao novog tužitelja uz malodobnog tužitelja, nije potreban pristanak tuženog, jer se radi o jedinstvenom suparničarstvu.<sup>20</sup>

### 2.1.1. Posebna pravila nužnog jedinstvenog suparničarstva

Posebna pravila nužnog jedinstvenog suparničarstva opravdavaju se zakonskom obavezom da procesnu zajednicu nužnih suparničara čine svi subjekti koji su učesnici spornog nedjeljivog materijalnopravnog odnosa. Subjekt spornog materijalnopravnog odnosa ima pravo na vođenje spora, bez obzira da li se stvarna legitimacija u sudskom postupku obezbjeđuje pojedinačnom ili zajedničkom tužbom.<sup>21</sup>

### 2.1.2. Nepotpuna procesna zajednica nužnih suparničara i odluke suda

Mišljenja sudske prakse i pravne nauke, da li nepotpuna procesna zajednica nužnih suparničara predstavlja neurednu tužbu, nedostatak stranačke sposobnosti, nedostatak procesne legitimacije ili nedostatak stvarne legitimacije

---

<sup>20</sup> Presuda Okružnog suda u Zrenjaninu, broj: Gž.992/97 od 25.2.1998., Ćosić, R., Krsmanović, T., op. cit., str. 81.

<sup>21</sup> Ivošević, Z. (1979) Suparničarstvo. Beograd: Pravno ekonomski centar, str. 105.

i slijedom toga kakvu će odluku sud donijeti, nisu jedinstvena. Pravna nauka je stanovišta da postoji nedostatak stvarne legitimacije. Stavovi sudske prakse su da se radi o nedostacima stranačke sposobnosti, procesne legitimacije, stvarne legitimacije ili neurednosti tužbe.

Prema prvom mišljenju sudske prakse, ako tužitelj tužbom ne obuhvati sve učesnike spora, sudionike pravnog odnosa koji samo zajedno čine jednu parničnu stranku, tužbu treba odmah odbaciti kao neurednu - procesna odluka suda, a koje mišljenje se ne može prihvatiti kao najopravdanije. Rješenjem Kantonalnog suda u Tuzli,<sup>22</sup> ukinuto je prvostepeno rješenje kojim je tužba tužitelja i protivtužba tuženog odbačena, u kojima je osnov tužbenog zahtjeva sticanje prava vlasništva građenjem na tuđem zemljištu, a osnov protivtužbenog zahtjeva tuženog je plaćanje određene novčane naknade u visini prometne vrijednosti istog tog zemljišta. Prvostepenim rješenjem su odbačena oba zahtjeva jer je prvostepeni sud našao da je kuća izgrađena u zajednici tužitelja, njegove bivše supruge i punice. Međutim, kako su oni u toj situaciji zajedničkog građenja jedinstveni materijalni suparničari, bilo na aktivnoj ili pasivnoj strani, i njihovo je učešće u konkretnoj parnici obavezno, sud je zaključio, da se o njihovim pravima na tako stečenoj imovini u ovoj parnici nije moglo raspravljati i odlučivati bez ostalih učesnika građenja, odbacivši tužbu tužitelja kao nedozvoljenu, a i protivtužbu zbog vezanosti iste za odluku o tužbenom zahtjevu. Po pravilnoj ocjeni Kantonalnog suda, prvostepeni sud, ako je već smatrao da u predmetnoj pravnoj stvari tužitelj ili protivtužitelj nisu pravilno označili stranke kao uslov da bi njihovi zahtjevi u tom smislu bili dopušteni, i da bi se o istima moglo valjano raspravljati, trebalo je prethodno u smislu odredbe člana 334. stav 2., a u vezi sa članom 336. ZPP-a, pozvati stranke da uredi podneske. Ukoliko bi stranke propustile da u tom smislu postupe, tada bi sud pod uslovima iz pomenute odredbe člana 336. stav 3. ZPP-a, mogao podnesak-tužbu eventualno odbaciti.

Prema drugom mišljenju, tužbu treba odbaciti jer neučestvovanje jednog od nužnih suparničara u parnici predstavlja nedostatak stranačke sposobnosti. Prema ovom shvatanju, kada nedostaje jedna od nužnih stranaka, onda u parnici nema ni parnične stranke. Ovo shvatanje može se izložiti kritici jer, one osobe koje su obuhvaćene tužbom, imaju stranačku sposobnost tako da odsustvo nekog učesnika spora u procesnoj zajednici nužnih suparničara ne utiče na stranačku sposobnost onih osoba koje su obuhvaćene tužbom, već samo na mogućnost os-tvarivanja prava zbog toga se traži sudska zaštita.

---

<sup>22</sup> Broj: GŽ-1406/05 od 30.1.2006. godine, neobjavljena odluka.

Prema trećem mišljenju, odsustvo jednog nužnog suparničara u parnici predstavlja nedostatak procesnopravne legitimacije i tužbu čini neurednom, a vođenje parnice nedopuštenom, usljed čega tužbu treba odbaciti. Međutim, pravo na vođenje spora po zakonu može pripadati i određenim trećim licima koja nisu stvarno legitimisana, jer nisu učesnici spornog materijalnopravnog odnosa.

Ako sud utvrdi da treće lice, koje nije stvarno legitimisano, nema pravo na vođenje spora, rješenjem će odbaciti tužbu kao nedopuštenu. Shvatanje da nepotpuna procesna zajednica nužnih suparničara predstavlja nedostatak procesne legitimacije nije prihvatljivo, jer treća lica nisu učesnici spornog materijalnopravnog odnosa, zbog čega ne mogu ni biti nužne stranke u parnici.

Prema četvrtom mišljenju, nedostatak stvarne legitimacije stranaka doводи do odbijanja tužbenog zahtjeva. Razlozi kojima se opravdava ovo mišljenje su takvi što se kod nužnog suparničarstva radi o odnosu koji je za sve učesnike zajednički i koji po prirodi stvari može biti utvrđen na traženje svih ili protiv svih.<sup>23</sup>

#### 2.1.2.1. Nedostatak stvarne legitimacije kao prijedlog rješenja spora

Nepotpunu procesnu zajednicu nužnih suparničara, radi razjašnjenja, treba dovesti u vezu sa neurednom tužbom i stvarnom legitimacijom.

Ako sud tužbu ocjeni kao neurednu, vratit će je podnosiocu uz upute u smislu dopune i ispravke i upozoriti ga na posljedice nepostupanja po nalogu suda, tj. odbacivanje tužbe. Stranke su stvarno legitimisane ako su učesnici spornog materijalnopravnog odnosa, zbog kojeg je došlo do nastanka parnice. Ako tužbom nisu obuhvaćeni svi učesnici spora, onda postoji nedostatak stvarne legitimacije. Institut stvarne legitimacije je materijalnopravne prirode. Od tužilačke strane zavisi koje će osobe obuhvatiti tužbom, ali zato snosi i rizik gubitka parnice ako procesna zajednica bude nepotpuna.

Nužno suparničarstvo nije fakultativna ustanova i kao takvo zahtijeva od suda da provjeri da li su ispunjene procesne pretpostavke za zasnivanje ove vrste suparničarstva, te ukoliko nisu, da pouči stranke o takvoj obavezi.

Ovakvo postupanje suda nije u suprotnosti sa osnovnim načelima ZPP-a i činjenicom da ne reguliše načelo materijalne istine jer je regulisao obavezu suda da po službenoj dužnosti pazi na stranačku sposobnost u postupku. Kod nužnog suparničarstva svi učesnici spora moraju biti obuhvaćeni tužbom kao stranke, jer ih zakon smatra kao jednu parničnu stranku u sporovima koji se mogu riješiti

---

<sup>23</sup> Poznić, B., op.cit., str. 354.

samo na jednak način.<sup>24</sup> Sud može postupati samo po tužbi koja sadrži sve što je potrebno. U suprotnom, postupanje po tužbi u kojoj ne bi bile na aktivnoj strani obuhvaćene sve tzv. nužne stranke, prejudiciralo bi da će postupak koji se njome inicira imati nedostataka zbog kojih će se presuda, koja će po toj tužbi biti donesena, moći pobijati pravnim lijekovima.<sup>25</sup> U svemu tome, ne smije se isključiti dobro poznata latinska izreka "Jura novit curia".<sup>26</sup> Npr., u sporu radi osporavanja materinstva, kao stranke u postupku su dijete, žena koja je upisana kao majka djeteta, žena koja sebe smatra majkom i djetetov otac.<sup>27</sup> Kao posljedica neobuhvatanja tužbom radi osporavanja materinstva svih osoba koje moraju biti stranke u postupku, jest obaveza suda da tužiocu vrati tužbu radi dopune, navodeći da kao stranku mora označiti i osobu koja tužbom nije obuhvaćena.<sup>28</sup> Isto je i u sporovima u kojima su na jednoj ili obje strane nasljednici u sporu jer nije moguće spor između nasljednika riješiti na različite načine.

Sud je dužan naložiti tužitelju da uredi tužbu da bi mogao početi regularan postupak, jer je pitanje nužnog suparničarstva procesnopravne prirode. Ako tužilac propusti da tužbom obuhvati sve nužne stranke, sud će takvu tužbu vratiti na ispravak i rješenjem naložiti tužitelju da uredi tužbu, uz navođenje posljedica u slučaju nepostupanja.<sup>29</sup>

Ako tužitelj ne uredi tužbu na način kako je naloženo rješenjem, onda će sud odbiti postavljeni zahtjev.

Mišljenja po kojem bi sud trebao odbaciti tužbu, ukoliko tužitelj ne uredi tužbu na način kako je to naloženo rješenjem, ne mogu se prihvatiti, jer bi se takvim odlučivanjem ignorisao pravni subjektivitet onih koje tužba obuhvata i shvaćanje po kojem sud ne može odbiti da odlučuje o zahtjevu za koji je nadležan. Pitanje stvarne legitimacije izraz je materijalnopravne, a ne procesnopravne prirode, usljed čega vodi odbijanju tužbenog zahtjeva. Odbacivanjem takve tužbe, bio bi narušen princip fakultativnosti ustanove suparničarstva, koji važi i za nužno suparničarstvo. U prilog tome je i situacija kada bi određene osobe po pravilima materijalnog prava morale zajednički tužiti ili biti tužene, jer bi se u takvom slu-

---

<sup>24</sup> "Ako se po zakonu ili zbog prirode pravnog odnosa spor može riješiti samo na jednak način prema svim suparničarima (jedinствeni suparničari), smatraju se oni kao jedna parnična stranka...", član 366. ZPP-a.

<sup>25</sup> Čizmić, J., op.cit., str. 773.

<sup>26</sup> Dostupno na: <http://forum.mojepраво.net/new/b2/blogs/blog4.php/latinske-izreke-na-slovo-j>.

<sup>27</sup> Vidjeti član 297. PZ-a.

<sup>28</sup> Član 298. PZ-a.

<sup>29</sup> Vidjeti članove 293. i 336. ZPP-a.

čaju nedostatak procesne legitimacije izvodio iz nedostatka stvarne. Zbog koincidencije razloga za odbijanje i odbacivanje, tužbeni zahtjev bi trebalo odbiti i tako tuženoj strani pružiti jaču pravnu zaštitu, što je u skladu sa austrijskom doktrinom koja govori o neosnovanosti zahtjeva jer ne postoji stvarna legitimacija.<sup>30</sup> Slično je i u praksi sudova BiH jer, u odnosu na zajedničku imovinu u kojoj udjeli nisu određeni, bračni partneri su jedinstveni suparničari čije je učešće u parnici nužno, pa kada je jedan od njih u toku postupka umro, onda se spor nije mogao okončati bez učešća nasljednika, a postupajući suprotno, prvostepeni sud je učinio bitnu povredu koja se odnosi na stranačku sposobnost.<sup>31</sup>

U prilog odluci o odbijanju tužbenog zahtjeva zbog nedostatka stvarne legitimacije, aktivne ili pasivne, a ne odbacivanju tužbe, je što nema smetnji za podnošenje nove tužbe koja bi obuhvatila sve učesnike spora. Podnošenje nove tužbe nema za posljedicu presuđenu stvar, jer ne postoji identitet parničnih stranaka pa bi nova parnica bila dopuštena.

## 2.2. Dobrovoljno jedinstveno suparničarstvo

Dobrovoljno ili voljno suparničarstvo je vrsta jedinstvenog suparničarstva koja ostavlja na volju tužitelju da li će sve ili samo neke učesnike spora obuhvatiti kao stranke u parnici. Ovakva mogućnost tužitelja nije od uticaja na obavezu suda da spor riješi na jednak način prema svim suparničarima i onim koji nisu sudjelovali u postupku kao stranke.

Za razliku od nužnog, kod dobrovoljnog suparničarstva, ne postavljaju se problemi koji dovode do odbacivanja ili odbijanja tužbe. Učestvovanje svih učesnika spora u parnici nije uslov za ostvarivanje sudske zaštite pa su moguće i pojedinačne tužbe.

Rijetki su sporovi kada nije nužno učestvovanje svih učesnika spora u parnici. Tužitelji u sporu radi pobijanja ugovora o doživotnom izdržavanju nisu nužni, već su voljni jedinstveni suparničari.<sup>32</sup> Procesna pravila kojima se definiše dobrovoljno suparničarstvo zavise od nekoliko činilaca. Kao najznačajniji izdvajaju se identičnost predmeta spora i prošireno dejstvo pravosnažnosti presude u subjektivnom pogledu.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Čizmić J., op.cit., str. 773.

<sup>31</sup> Sudska praksa u BiH, "Stručni i informativni časopis za sudsku, upravnu i privredno-prekršajnu praksu", broj 20/07.

<sup>32</sup> Odluka Vrhovnog suda Srbije, broj: Gž-234/92 od 13.4.1994. godine, Ćosić, R., Krsmanović, T., op.cit., str. 80.

<sup>33</sup> Ivošević, Z., op.cit., str. 90.

### 2.2.1. Identičnost predmeta spora

Identičnost predmeta spora u slučaju dobrovoljnog suparničarstva podrazumijeva da će svi suparničari koji učestvuju u parnici, obzirom da su učesnici istog materijalnopravnog odnosa iz kojeg je proizašao spor, isticati iste zahtjeve ili istim zahtjevima se braniti. Na identičnom predmetu spora zasnivaju svoje zahtjeve suvlasnici kada podnesu tužbu radi utvrđenja prava vlasništva, zakonski nasljednici kada podnesu tužbu radi poništenja testamenta, itd. Identičnost predmeta spora je u tolikoj mjeri bitna odlika dobrovoljnog suparničarstva jer onemogućava tužitelja da pokrene posebne parnice protiv učesnika spornog pravnog odnosa, te su zbog toga različite presude činjenično i pravno nezamislive.

Jedinствено suparničarstvo, proizašlo iz identičnosti predmeta spora, utvrđeno je u sljedećoj sudskoj odluci:

"Pravo na podnošenje tužbe za poništenje braka nije ograničeno samo na bračne drugove, srodnike ili nasljednike, već imaju sva lica koja imaju neposredni pravni interes da brak bude poništen. Samo svojstvo nasljednika ne daje pravo na podizanje tužbe za poništenje braka, osim ako je takav nasljednik i neposredno pravno zainteresiran da se poništi brak. Ali, nasljednici mogu produžiti već započeti postupak i to ne samo nasljednici bračnih drugova, već i nasljednici svih lica koja su ovlaštena da traže poništenje braka."<sup>34</sup>

### 2.2.2. Proširenje pravosnažnosti

Pravosnažnost presude podrazumijeva takvo dejstvo presude da se više ne može pobijati žalbom od strane lica koja su obuhvaćena istom. Pravosnažnost presuda izričito je regulisana odredbama ZPP-a.<sup>35</sup> Prošireno dejstvo pravosnažnosti presude je jedna od odlika voljnog jedinstvenog suparničarstva jer se pravosnažna presuda u dejstvu proširuje i na lica koja su učesnici spornog pravnog odnosa, a nisu učestvovala u procesnoj zajednici sa drugim nosiocima tog odnosa. Pravosnažna presuda kojom je utvrđen prestanak ugovora o zakupu, u dejstvu se proširuje i na ugovor o podzakupu, na način da i on prestaje.<sup>36</sup> Zakupac i podzakupac se moraju iseliti iz stana, i kada je sudskom odlukom o iseljenu iz stana obuhvaćen samo zakupac stana, jer dolazi do tzv. proširene pra-

<sup>34</sup> Odluka Vrhovnog suda Jugoslavije, Gz-81/97., Ivošević, Z., op.cit., str. 94.

<sup>35</sup> Vidjeti član 196. stav 1. ZPP-a.

<sup>36</sup> "Podzakup prestaje u svakom slučaju kada prestane zakup", član 590. Zakona o obligacionim odnosima ("Sl. list SFRJ", br. 29/78., 39/85., 45/89, 57/89, "Sl. list RBiH", br. 2/92, 13/93, 13/94 i "Sl. novine FBiH", br. 29/03 i 42/11, u daljem tekstu ZOO FBiH) ili "Zakupac jamči zakupodavcu da će podzakupac upotrebljavati stvar prema ugovoru o zakupu", član 586. stav 2. istog zakona.

vosnažnosti u subjektivom smislu, prema kojem presuda svojom pravosnažnošću djeluje i na podzakupca kao neposrednog držaoca stvari, a ako pored zakupca bude tužen i podzakupac stana, njihova procesna zajednica čini voljno jedinствено suparničarstvo.<sup>37</sup>

Jedinствено suparničarstvo, proizašlo iz proširenog dejstva pravosnažnosti, utvrđeno je u sljedećoj sudskoj odluci:

"Ako otac, kao nosilac stanarskog prava, otkaže dalje korištenje stana svom punoljetnom sinu zbog toga što su se prema njemu stekli opravdani razlozi za to, onda istu sudbinu s njim dijele i članovi njegove uže porodice kao što su bračni drug i njihova maloljetna djeca."<sup>38</sup>

### 2.2.3. Posebna pravila dobrovoljnog suparničarstva

Pravilo je da se svim sudionicima određenog materijalnopravnog odnosa treba omogućiti sudjelovanje u postupku. Dobrovoljno suparničarstvo nije izuzetak od ovog pravila jer se posljedice ogleđaju u proširenom dejstvu pravosnažnosti presude i na one učesnike spora koji nisu sudjelovali u postupku, zajedno sa proširenim dejstvom parničnih radnji stranaka, povlačenje tužbe, isticanja materijalnih prigovora, odricanje od tužbenog zahtjeva, itd.

Kada u procesnoj zajednici, u kojoj ne učestvuju svi sudionici materijalnopravnog odnosa, neko od učesnika povuče tužbu, odnosno prema nekima od njih tužba bude povučena, postupak će se nastaviti sa ostalim učesnicima u postupku, a donesena presuda će pravosnažnošću dejstvovati i prema onim licima koja su istupila iz postupka. Izuzetak od tog pravila su radnje koje su preduzete prije povlačenja tužbe, jer proizvode učinke u parnici koja nastavlja da teče između ostalih suparničara.<sup>39</sup>

## 3. Vrste i dejstvo parničnih radnji jedinствених suparničara

Parnične radnje jedinствених suparničara (prema različitim mogućnostima preduzimanja i obavezi da u određenim situacijama djeluju i na druge) dijele se na parnične radnje, prilikom čijeg preduzimanja svaki od suparničara

---

<sup>37</sup> Slobodan, S. "O suparničarstvu posrednog i neposrednog držaoca", Pravna riječ, časopis za pravnu teoriju i praksu, str. 344.

<sup>38</sup> Odluka Vrhovnog suda Srbije, broj: Gzz-92/69 od 19.IX.1969. g., Ivošević, Z., op.cit., str. 92.

<sup>39</sup> "...dejstvo parničnih radnji koje su izvršili drugi suparničari proteže i na one koji te radnje nisu preduzeli", član 366. ZPP-a.

zadržava svoju samostalnost, i parnične radnje, prilikom čijeg preduzimanja se svi suparničari smatraju jednom strankom.

Parnične radnje suparničara, kao samostalne stranke, dijele se na parnične radnje koje preduzima jedan od suparničara, u odnosu prema drugim suparničarima i parnične radnje koje su s dejstvom usmjerene prema sudu i suprotnoj stranci koja, zajedno sa ostalim suparničarima, stupa u procesnopravni odnos. Parnične radnje u kojima se svaki suparničar smatra jednom strankom su radnje pojedinih suparničara koje u pogledu svog krajnjeg dometa i ishoda imaju isto dejstvo, kao kad ih preduzima stranka u nesuparničarskoj zajednici.

Parnične radnje jedinstvenih suparničara, bilo da ih preduzima suparničar kao samostalna stranka ili zajedno sa drugim suparničarima, trebaju omogućiti zadovoljenje krajnjeg cilja postupka, a to je donošenje sadržinski jedinstvene presude prema svim suparničarima. U suprotnom će proizvoditi dejstvo ako su preduzete od strane svih suparničara zajedno. ZPP taksativno ne određuje koje su to parnične radnje koje su preduzete od strane samo jednog od suparničara, a smatra se da su preduzete od strane svih suparničara kao jedne parnične stranke.

Prema stajalištu teorije procesnog prava i sudske prakse, samo one parnične radnje preduzete od jednog od suparničara koje su u pravilu povoljne/korisne, imat će pravni učinak i protezati se na ostale suparničare koji ih nisu preduzeli. Nepovoljne parnične radnje neće imati pravni učinak ni prema onom suparničaru koji ih je preuzeo, osim ako ih preduzmu svi ostali jedinstveni suparničari. Ako su parnične radnje koje preduzimaju jedinstveni suparničari u suprotnosti, radi potrebe da se svima osigura isti položaj u postupku, uzima se u obzir da pravni učinak prema svima proizvodi samo ona parnična radnja koja je najpovoljnija.<sup>40</sup>

Postoji mnoštvo parničnih radnji koje su poduzeli jedni suparničari i koje dejstvuju na druge suparničare koji su te radnje propustili. Najbolji primjer parnične radnje je – odgovor na tužbu, koji kada je podnijen od strane jednog od suparničara, onemogućava donošenje presude zbog propuštanja prema svima.

ZPP-om su određena dva izričita izuzetka u pogledu ograničenja samostalnosti jedinstvenih suparničara, kao i samostalnog dejstva procesnih radnji koje je jedan od suparničara preuzeo, a sa kojim je saglasna i pravna teorija. Prva je zakonska fikcija po kojoj se preduzeta procesna radnja proteže u dejstvu na sve suparničare u slučajevima kad je samo jedan suparničar preuzeo procesnu radnju, a drugi su to propustili da učine. Na primjer, nisu ispunjeni uslovi za donošenje odluke o povlačenju tužbe kada je jedan od suparničara podnio odgo-

---

<sup>40</sup> Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu Godišnjak 5. Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse (1998) "Građansko, trgovačko i radno pravo u praksi", Organizator, Zagreb, str. 596.



vor na tužbu i osporio tužbeni zahtjev. Drugi izuzetak je što zakon predviđa da bilo koji suparničar može da preduzme procesnu radnju čije je preduzimanje vezano za rok, kada rok za preduzimanje procesne radnje nije još istekao prema bilo kom suparničaru.<sup>41</sup>

Za razliku od ZPP-a koji nije odredio koja će se procesna radnja suparničara smatrati kao ona koja će proizvoditi dejstvo na suparničarsku zajednicu, kada ih suparničari preduzimaju s protivrječnim posljedicama, u nauci je vladajuće gledište o najpovoljnijoj radnji. Pod najpovoljnijom radnjom suparničara podrazumijeva se prijedlog presude suparničara koji će dovesti do uspjeha.<sup>42</sup> Dosljedno tome, u slučaju kada jedan od suparničara izostane s pripremnog ročišta, drugi ospori tužbeni zahtjev, a treći tužbeni zahtjev prizna, prema svim suparničarima će pravno djelovati kao najpovoljnija radnja, osporavanje tužbenog zahtjeva jer se njome stvaraju uvjeti za donošenje jedinstvene odluke prema svim suparničarima. Po jednom mišljenju, koje nije steklo pristalice u nauci, pravilo o dejstvu najpovoljnije radnje u slučaju nejednakog ponašanja pojedinih suparničara nema svoje opravdanje, jer zakon nije propisao mjerila po kojima će sud sa tog stanovišta ocjenjivati radnje suparničara.<sup>43</sup>

Parnične radnje jedinstvenih suparničara, prema različitim ponašanjima subjekata u ulozi parnične stranke, mogu se podijeliti na kolidirajuće parnične radnje, dispozitivne parnične radnje i parnične radnje koje su poduzeli neki od suparničara, a drugi ih propustili.

#### **4. Jednako raspravljanje, činjenična građa i meritorno odlučivanje**

Zajedničko raspravljanje sa svim suparničarima i jednakost činjenične građe su uslovi za jednak način rješenja spora prema svim suparničarima.

Raspravljanje je jedinstveno ako se prema svim suparničarima istovremeno primjenjuju propisi o prethodnom ispitivanju tužbe, pripremanju glavne rasprave, glavnoj raspravi i dokazivanju.<sup>44</sup> Jednakost činjenične građe zahtijeva da jednako bude i dokazivanje, čime se postiže jedinstvenost u raspravljanju kao

---

<sup>41</sup> Vidjeti član 367. ZPP-a.

<sup>42</sup> Čizmović, M. (1984) Građansko procesno pravo. Titograd: NIO, Univerzitetska riječ, str. 139.

<sup>43</sup> Poznić, B., op.cit., str. 354.

<sup>44</sup> Ivošević, Z. (1996) "Jedinствено suparničarstvo", Anali Pravnog fakulteta, 2-3/1996., str. 42.-65.

odlika nedjeljivosti spornog pravnog odnosa. Prethodno ispitivanje tužbe odnosi se na sve suparničare, zbog čega se neurednost tužbe iz bilo kog zakonskog razloga u odnosu na jednog jedinstvenog suparničara ispoljava negativno prema svim ostalim jedinstvenim suparničarima. Ako određeni suparničar ne otkloni nedostatak tužbe, onda će tužba biti odbačena prema svim suparničarima.

Postojanje suparničarstva na strani tuženog omogućava da parnica prema tužitelju počinje teći čim tužba bude dostavljena jednom od tuženih, jer se suparničari smatraju jednom strankom u postupku. Zakonsko je određenje da, kada rokovi za izvršenje određene parnične radnje za pojedine jedinstvene suparničare ističu u razno vrijeme, tu parničnu radnju može svaki suparničar preduzeti sve dok i za jednog od njih teče rok za preduzimanje te radnje. Na primjer, žalbu, prigovor i reviziju, svaki jedinstveni suparničar može preduzeti sve dok za jednog od njih teče rok za preduzimanje te radnje. Ovo iz razloga što postoji osnovana pretpostavka da se presuda ili rješenje neće uručiti istovremeno svim suparničarima, bilo zato što se njihovo prebivalište ili boravište ne nalazi u istom mjestu, bilo zato što je neko od njih odsutan u vrijeme uručenja pismena. U takvom slučaju, rokovi za preduzimanje parničnih radnji produžuju se i za one jedinstvene suparničare, prema kojima su rokovi već počeli teći momentom dostavljanja odluke i oni mogu izjaviti pravni lijek i kasnije, sve dok traje rok za jedinstvenog suparničara kojem je posljednjem uručena odluka.

Jedinstvenost suparničara, kao parnične stranke, opredjeljuje tok pripremnog i ročišta za glavnu raspravu, jer se na ista pozivaju svi jedinstveni suparničari radi zajedničkog raspravljanja. Jedinstvenost suparničara posebno dolazi do izražaja prilikom donošenja odluke prema jedinstvenim suparničarima.

Zakon je, određujući da se spor u kojem sudjeluju jedinstveni suparničari, može riješiti samo na jednak način prema svim suparničarima, odredio i najvažniju karakteristiku jedinstvenog suparničarstva. Potreba jedinstvenog rješavanja odnosi se, jednako, na odluku o procesnim pretpostavkama i meritornu odluku.

## **5. Pravni lijekovi**

Jednak način rješenja spora prema jedinstvenim suparničarima iziskuje posebno postupanje tužitelja, tuženog i suda prilikom podnošenja pravnih lijekova. Ako neko od jedinstvenih suparničara izjavi žalbu ili drugi pravni lijek, smatra se da su to učinili svi jer se radi o vrsti korisne procesne radnje. Dejstvo pravnih lijekova koje preuzme jedan od jedinstvenih suparničara proteže se i na

ostale suparničare.<sup>45</sup> Prilikom podnošenja pravnog lijeka mora se voditi računa da se istim obuhvate svi jedinstveni suparničari, u suprotnom će sud pozvati žalitelja da dopuni žalbu, uz upozorenje na posljedice koje će nastupiti ukoliko ne postupi po traženju suda.<sup>46</sup>

Suparničarstvo pretpostavlja množinu stranaka na aktivnoj ili pasivnoj strani, te je realno očekivati da presudu ili rješenje neće primiti istovremeno, bilo iz razloga što nemaju prebivalište ili boravište u istom mjestu, ili iz razloga što su neki od njih odsutni. U takvoj situaciji se rokovi za ulaganje pravnih lijekova produžavaju i na one jedinstvene suparničare kojima su rokovi već počeli teći momentom dostave sudske odluke, tako da oni mogu izjaviti žalbu ili drugi pravni lijek i kasnije, sve dok traje rok za izjavljivanje pravnog lijeka jedinstvenom suparničaru kojem je posljednjem uručena sudska odluka.<sup>47</sup>

Odluka jedinstvenih suparničara, prema kojoj se radnje djelatnih suparničara protežu i na nedjelatne, utiče da žalba jednog od suparničara djeluje prema drugim koji nisu podnijeli žalbu. Razloge treba tražiti u zaštiti suparničara koji sve parnične radnje izvršava blagovremeno jer ne smije da pretrpi štetu zbog pasivnog držanja drugih i radi potrebe jednakog načina rješenja spora prema svim suparničarima. U prilog tome je i odluka Vrhovnog suda FBiH,<sup>48</sup> koji je uvažio reviziju, ukinuo presudu drugostepenog suda i predmet vratio na ponovno suđenje i u odnosu na drugotuženog koji nije izjavio reviziju jer tuženi, obzirom na prirodu pravnog odnosa (utvrđenje ništavosti ugovora o kupoprodaji stana), imaju svojstvo jedinstvenih suparničara, zbog čega se o zahtjevu može odlučiti samo na isti način u odnosu na oba tužena.

## 5.1. Postupak po žalbi, kao vrsti pravnog lijeka

Kada drugostepeni sud utvrdi da je žalba blagovremeno podnijeta, onda će cijeniti da li je pobijana presuda pravilna i/ili zakonita, zavisno od toga iz kojih se žalbenih razloga pobija. Razlozi zbog kojih se presuda može pobijati, taksativno su zakonom određeni.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Salma, M. (2000) "Suparničarstvo", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, XXXVIII, 3/2004., str. 324.

<sup>46</sup> Vidjeti član 206. ZPP-a.

<sup>47</sup> Čizmić, J., op.cit., str. 601.

<sup>48</sup> Rješenje Vrhovnog suda FBiH, br.: 070-0-Rev-07-000780 od 22.7.2008., neobjavljeno.

<sup>49</sup> Prema članu 208. ZPP-a presuda se može pobijati: 1. zbog povrede odredbama parničnog postupka; 2. zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja; 3. zbog pogrešne primjene materijalnog prava.

Ako je drugostepeni sud ustanovio da je prvostepena presuda u pobijanom dijelu zasnovana na pravilno utvrđenom činjeničnom stanju, ali je nezakonita zbog pogrešne primjene materijalnog prava, onda će u sjednici vijeća presudom preinačiti prvostepenu presudu i sam odlučiti o osnovanosti postavljenog zahtjeva.<sup>50</sup> Ukoliko drugostepeni sud u sjednici vijeća utvrdi da je prvostepena presuda nezakonita zbog počinjene povrede odredaba parničnog postupka i da je takva povreda po svojoj pravnoj prirodi neotklonjiva za drugostepeni sud, onda će rješenjem ukinuti prvostepenu presudu i predmet vratiti prvostepenom sudu na ponovno suđenje.<sup>51</sup> Na primjer, prvostepeni sud je postupio po neurednoj tužbi koja nije obuhvatila sve nužne jedinstvene suparničare, te je donio pobijanu presudu pa je ovakvim pogrešnim postupanjem onemogućio tužitelja da raspravlja o činjenicama od kojih zavisi donošenje zakonite i pravilne presude. Kada drugostepeni sud ustanovi da je u prvostepenom postupku počinjena otklonjiva povreda odredaba parničnog postupka, onda će zakazati raspravu radi otklanjanja povrede i donijeti odgovarajuću odluku. Odluka drugostepenog suda, u sjednici vijeća i nakon održane rasprave, uvijek mora biti jednaka prema svim jedinstvenim suparničarima, isto kao i u prvostepenom postupku.

## 6. Odluka bez dejstva

Sud može postupati samo po urednoj tužbi. Može se desiti da sud neurednu tužbu, koja nije obuhvatila kao stranke sve nužne suparničare, ne vrati tužitelju na ispravak i dopunu i donese presudu ili, kada sud donese odluku o povlačenju tužbe u odnosu na dva suparničara-zakonska nasljednika, a kasnije na temelju rasprave prema ostalim suparničarima kontradiktornu. Ovakve greške suda mogu se otkloniti samo u žalbenom postupku, tako što će drugostepeni sud, povodom ukazane povrede odredaba parničnog postupka, rješenjem ukinuti pobijanu odluku i predmet vratiti prvostepenom sudu na ponovno suđenje.

Problem nastaje kada ni jedna od stranaka u parnici nije pobijala žalbom dostavljenu odluku. Donijeta presuda će unatoč postojanju nepravilnosti imati učinke, samo među suparničarima koji su sudjelovali u postupku,<sup>52</sup> a ne prema

---

<sup>50</sup> Vidjeti čl. 229. tačka 4. ZPP-a.

<sup>51</sup> Vidjeti čl. 227. stav 1. tačka 2. ZPP-a.

<sup>52</sup> "Izuzetak su statusni sporovi, bračni, paternitetski i maternitetski, u kojima pravomoćne konstitutivne i deklaratorne presude proizvode pravne učinke i prema trećima (mogućim strankama u postupku). Prema trećim osobama kao mogućim strankama u postupku koje u postupku nisu sudjelovale, neposredno će djelovati pravomoćna presuda kojom se poništava brak, kojom se utvrđuje da brak postoji

onima koji nisu sudjelovali, iako su i trebali. Takva presuda neće biti od uticaja ni prema trećim licima jer nisu bili ispunjeni uslovi za njeno donošenje, a to je učešće svih lica kao nužne stranke jer se odluka o povlačenju tužbe može donijeti samo ako su svi suparničari propustili ročište, a nisu opravdali izostanak.

Problem donijete odluke postavlja se samo kod nužnog suparničarstva dok kod dobrovoljnog suparničarstva ne postoji, jer nije nužno da se svi učesnici spora pojave kao stranke u parnici. Donijeta odluka prema dobrovoljnim suparničarima ima dejstvo ne samo prema strankama u parnici već i prema trećim licima koja nisu bila stranke u parnici, što se ispoljava kroz prošireno dejstvo pravosnažnosti odluke. Mišljenje da prema suparničarima, koji kao moguće parnične stranke nisu sudjelovali u postupku, treba pokrenuti novu parnicu i spor riješiti samostalno, pri čemu će se uzeti u obzir rezultati raspravljanja i pravomoćna odluka koja prema njima djeluje kao pravno relevantna činjenica, jer je donesena u postupku u kojem su trebali sudjelovati,<sup>53</sup> ne može se prihvatiti kao ispravno.

Ako bi tužilac podnio novu tužbu kojom bi obuhvatio samo one nužne stranke koje nisu bile obuhvaćene ranijom tužbom, donijeta odluka, bila bi takođe bez pravnog dejstva, zbog nepotpune procesne zajednice nužnih suparničara. Najjednostavnije rješenje je da tužitelj jednom tužbom obuhvati sve nužne stranke, tako da bi se spor mogao riješiti jednom presudom, na jednak način prema svim nužnim suparničarima.

## **Zaključna razmatranja sa prijedlozima *de lege ferenda***

Obrazlaganjem različitih shvatanja kroz primjenu sudske prakse i mišljenja pravnih teoretičara, kroz ovaj rad pokušalo se ukazati na postojanje mnoštva postavki u vezi sa primjenom instituta jedinственог suparničarstva i načine njihovih rješenja.

Jedinствeno suparničarstvo je jedina vrsta suparničarstva koja iziskuje jednak način rješenja spora prema svim licima kao učesnicima spornog materijalnopravnog odnosa, a u određenim slučajevima i obavezu istovremenog učešća u postupku svih tih lica. Kao takvo, proizvelo je i danas proizvodi dileme oko

---

odnosno ne postoji, kao i presuda kojom se utvrđuje ili osporava očinstvo ili materinstvo. Naime, pravomoćna sudska odluka djeluje ne samo kao individualna pravna norma već i kao pravno relevantna činjenica te kao javna isprava", Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu, op.cit., str. 602. i 603.

<sup>53</sup> Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske, ibid.

pojma, zasnivanja i dejstva, od kojih su mnogi u pravnoj nauci i sudskoj praksi različito rješavani.

ZPP-om nije određeno, a rijetki su zakoni koji određuju vrste sporova koji se moraju jednako riješiti prema svim strankama, učesnicima spornog materijalnopravnog odnosa-jedinstveni suparničari, usljed čega bi trebalo ZPP-om odrediti slučajeve u kojima je obaveza jednakog načina rješenja spora naročita.

ZPP ni jednom odredbom ne reguliše vrste jedinstvenih suparničara i njihova dejstva, iako položaj suparničara u parnici ne mora biti isti, obzirom na postojanje tri vrste pravnih odnosa: između njih samih, protivne stranke i suda. Svi zavise od spornog materijalnopravnog odnosa.

Za razliku od ZPP-a, pravna nauka je jedinstvenog stanovišta da postoje dvije vrste jedinstvenog suparničarstva, nužno i dobrovoljno. Suparničarstvo je nužno kada se sudska zaštita može postići samo obaveznim sudjelovanjem svih sudionika materijalnopravnog odnosa u parnici, koje obavezuje tužitelja da ih sve obuhvati jednom tužbom jer svi zajedno čine jednu parničnu stranku. Suparničarstvo je dobrovoljno kada od volje tužitelja zavisi da li će pokrenuti suparničarski postupak i što od volje nosioca spornog pravnog odnosa zavisi da li će učestvovati u procesnoj zajednici.

Za oba oblika jedinstvenog suparničarstva zajedničko je, pored toga da ne mogu biti uključeni u parnicu na različitim stranama, da se spor mora riješiti na jednak način prema svima kao učesnicima spornog pravnog odnosa. Razlika između istih je što nužni jedinstveni suparničari moraju, a voljni ne moraju biti obuhvaćeni suparničarskom zajednicom.

Nužno suparničarstvo, pored toga što zahtijeva jednak način rješenja spora, obavezuje i učešće u parnici u svojstvu parnične stranke svih učesnika spora, koja obaveza nije određena ZPP-om, već proizilazi iz sporova o nedjeljivim stvarnim pravima. Na primjer, zajednička imovina bračnih drugova i drugi nedjeljivi materijalno pravni odnosi, subjekte u ulozi jedne parnične stranke vezuje u suparničarsku zajednicu, u odnosu na protivnu stranku u postupku.

Propust tužitelja da tužbom obuhvati sve učesnike spora čini tužbu neurednom, pa će je sud rješenjem vratiti na ispravak i dopunu. Ukoliko tužitelj ne postupi na izloženi način sud će presudom odbiti tužbeni zahtjev, zbog nepotpune stvarne legitimacije. Ovo iz razloga što je institut stvarne legitimacije materijalnopravne prirode, dok je pitanje nužnog suparničarstva procesnopravne prirode pa je sud dužan naložiti tužitelju da uredi tužbu da bi mogao početi regularan postupak. Nepotpunost procesne zajednice nužnih suparničara može se odraziti samo na stvarnu legitimaciju tužilačke ili tužene strane, sa posljedicom odbijanja tužbenog zahtjeva, koja nije smetnja za podnošenje nove tužbe koja bi obuhvatila sve učesnike spora. U novoj parnici pojavit će se kao stranke svi

učesnici spora dok u prethodnoj parnici neki od učesnika spora nije bio obuhvaćen tužbom kao stranka i za njega pravna stvar nije pravosnažno presuđena.

Zahtjevi suparničara u suparničarskoj zajednici vezuju se za ličnost suparničara, a ne za njihovu procesnu zajednicu, tako da svaki nužni suparničar ima samostalno pravo na tužbu. Zakonsko određenje jedinstvenih suparničara kao jedne parnične stranke nije bez osnova jer, iako je svakom od nužnih suparničara zagarantovano pravo na ostvarivanje samostalne sudske zaštite, pojedinačna tužba, iako je dopuštena, neće dovesti do ostvarivanja prava koje je predmet sudske zaštite, jer se spor u kojem sudjeluju mora riješiti na jednak način prema svima.

Za razliku od nužnog suparničarstva, dobrovoljno suparničarstvo, kao vrsta jedinstvenog suparničarstva, ne obavezuju sve učesnike spora da učestvuju kao stranke u parnici, tako da su moguće i učinkovite pojedinačne tužbe.

Dobrovoljno jedinstveno suparničarstvo sa dejstvom presude i prema subjektima koji nisu imali svojstvo stranke u postupku, bilo zato što zakon ne predviđa takvu obavezu ili zbog toga što su svojevrijedno odlučila da ne učestvuju u postupku, iziskuje potrebu osiguranja prava na odbranu tih lica. Pravo na odbranu je jedno od prava koje je zagarantovano odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama koja je potpisana u Rimu, dana 4.11.1950. godine, a prema kojima svako lice, o čijim pravima i obavezama se odlučuje u postupku, ima pravo na fer suđenje i saslušanje u postupku, iz čega proizilazi obaveza suda da ih obavijesti o toku parnice.

Odredba člana 366. ZPP-a, u dijelu kojim se određuju jedinstveni suparničari jednom parničnom strankom, na način da u slučaju ako pojedini suparničari propuste koju parničnu radnju, dejstvo parničnih radnji koje su izvršili drugi suparničari proteže se i na one koji te radnje nisu preduzeli, ne određuje koje su to parnične radnje suparničara.

Teorija i sudska praksa, parnične radnje suparničara koje su međusobno suprotne definiše kao kolidirajuće. Kolidirajuće parnične radnje suparničara su radnje koje su međusobno suprotne, a kada su preduzete od strane jedinstvenih suparničara, dejstvuje u odnosu na sve suparničare samo ona radnja koja omogućava jednak način rješenja spora za sve, tzv. najpovoljnija parnična radnja. Najpovoljnija parnična radnja jednog od suparničara smatra se ona koja se u dejstvu proteže i na one suparničare koji tu radnju nisu preduzeli.

Okolnost da se spor može riješiti na jednak način prema svim suparničarima i mogućnost svakog od suparničara da samostalno preduzima parnične radnje, opredjeljuje i podjelu parničnih radnji jedinstvenih suparničara na dispozitivne, kolidirajuće i parnične radnje koje se dejstvom protežu i na suparničare koji ih nisu preduzeli. ZPP-om nije određeno dejstvo dispozitivne parnične radnje koju preduzme jedan od suparničara prema ostalim, kao i koja će od više preduzetih kolidirajućih parničnih radnji imati dejstvo prema svim suparničarima.

Prema stajalištu teorije procesnog prava i sudske prakse, radnja kojom se omogućava jednak način rješenja spora za sve jedinствене suparničare je najpovoljnija parnična radnja. Kao takva, djeluje na sve suparničare ukoliko je poduzeta od strane jednog, za razliku od nepovoljne parnične radnje koja neće imati pravni učinak ni prema onom suparničaru koji je poduzeo, izuzetak je saglasnost svih suparničara. Koju kolidirajuću parničnu radnju smatrati kao najpovoljniju, ipak je faktičko pitanje za koje nema tačno određenih rješenja, nego će se rješenja istih pronalaziti zasebno, za svaki konkretan slučaj.

Jedinствени suparničari, iako se smatraju kao jedna parnična stranka, ne gube svoj pravni subjektivitet u postupku jer se zahtjevi koje ističu vezuju za njih, a ne za njihovu suparničarsku zajednicu. Individualnost parničnog subjektiviteta jedinствених suparničara podrazumijeva da se u ispitivanju procesnih pretpostavki, dopuštenosti i urednosti tužbe, prema svakom suparničaru pristupa posebno.

Individualnost parničnog subjektiviteta jedinственог suparničara ograničena je obavezom jednakog načina rješenja spora prema svim suparničarima.

Jednak način rješenja spora prema svim suparničarima zahtijeva jedinственost u raspravljanju tokom postupka, koja se ogleda u jedinственosti prilikom prikupljanju činjenica i izvođenja dokaza.

Jedinственost suparničara posebno dolazi do izražaja prilikom donošenja odluke prema jedinственим suparničarima jer su zakonske odredbe u ovom dijelu jasne: "...spor u kojem sudjeluju jedinствени suparničari može se riješiti samo na jednak način prema svim suparničarima..." Ovo ujedno predstavlja najvažniju karakteristiku jedinственог suparničarstva koja određuje njegovu pravnu prirodu. Potreba jedinственог rješavanja odnosi se na odluku o procesnim pretpostavkama i meritornu odluku jer tužbeni zahtjev prema svima može se ili usvojiti ili odbiti.

Žalba ili drugi pravni lijek smatra se kao vrsta korisne procesne radnje, te ako bude podnesena od strane jednog od jedinствених suparničara, smatra se da su je podnijeli svi. Kada suparničari nisu jedinствени, a samo jedan od njih izjavi žalbu protiv prvostepene presude, ta presuda će postati pravosnažna u odnosu na drugog suparničara koji se nije žalio.

Različita tumačenja zakonskih odredbi i različiti stavovi sudske prakse mogli bi postati jedinствени intervencijom zakonodavca za izmjenama, prevashodno dopunama ZPP-a u dijelu odredbi o jedinственом suparničarstvu, a sve radi pravilnog postupanja sudova i donošenja zakonite i pravilne odluke. Buduće dopune ZPP-a odnosile bi se na postupanje suda kod nepotpune procesne zajednice nužnih jedinствених suparničara, odnosno regulaciju obaveze suda da u



takvoj situaciji vraća tužbu tužiocu na dopunu. Ukoliko tužilac ne bi postupio na izloženi način sud bi presudom odbio tužbeni zahtjev, zbog nepotpune stvarne legitimacije.

Ukoliko intervenciju zakonodavca zanemarimo, doprinos ovog rada bi se trebao ogledati u olakšanju rada sudija tako što će im se na jednom mjestu ponuditi odgovori koje su do sada tražili u brojnim naučnim raspravama i različitim sudskim odlukama. S druge strane, otvara se mogućnost da će se olakšati rad svih koji se bave ili se nastoje baviti rješavanjem problema jedinственог suparničarstva.

Na kraju, ipak je najvažniji uticaj na pravnu sigurnost koju je jedino moguće postići izmjenama i dopunama ZPP-a. Izmjenama i dopunama ZPP-a u dijelu odredbi o jedinственом suparničarstvu uticat će se na pravnu sigurnost i pravednost koji su temeljni elementi za sticanje povjerenja građana u rad pravosuđa.

## **Literatura**

### **Knjige i priručnici**

1. Čalija, B. (1986) Građansko procesno pravo. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
2. Čizmić, J. (2009) Komentar Zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Privredna štampa d.o.o.
3. Čizmović, M. (1984) Građansko procesno pravo. Titograd: NIO, Univerzitetska riječ.
4. Dika, M. i Čizmić, J. (2000) Komentar Zakona o parničnom postupku F BiH. OSCE, Ured za demokratizaciju.
5. Gajović, J. (2000) Građansko procesno pravo. Beograd: Službeni glasnik.
6. Ivošević, Z. (1979) Suparničarstvo. Beograd: Pravno ekonomski centar.
7. Janković, M., Janković, Ž., Karamarković, H., Petrović, D. (1977) Komentar Zakona o parničnom postupku. Beograd: Privredna štampa d.o.o.
8. Keča, R. (2009) Građansko procesno pravo. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Javno preduzeće Službeni glasnik.
9. Poznić, B. (1986) Građansko procesno pravo. Beograd: Savremena administracija, izdavačko-štamarsko-knjižarska radna organizacija.
10. Poznić, B. (1987) Građansko procesno pravo. Beograd: Savremena administracija.

11. Poznić, B. (2009) Komentar Zakona o parničnom postupku. Beograd: Savremena administracija d.d. izdavačko-štamparsko preduzeće.
12. R., Vuković, S. (2010) Komentar Zakona o parničnom postupku sa registrom pojmova i obrascima. Beograd: Poslovni biro.
13. Stanković, G. (1989) Građansko procesno pravo. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
14. Starović, B., Keča, R. (2004) Građansko procesno pravo. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Javno preduzeće Službeni glasnik.
15. Starović, B., Keča R. (1998) Građansko procesno pravo. Novi Sad: Pravni fakultet Novi Sad.
16. Tajić, H. (2005) Zbornik sudske prakse sudova u Bosni i Hercegovini u oblasti građanskog prava. Sarajevo.
17. Triva, S., Dika, M. (2004) Građansko parnično procesno pravo. Zagreb: Narodne novine d.d.
18. Zečević, E. (2009) Komentar Zakona o parničnom postupku, Centar za edukaciju i pružanje intelektualnih usluga "Logos".

### **Članci i studije**

1. Bilten Vrhovnog suda FBiH, broj 2/2008.
2. Cimirotić, M. (2010) "Suparničarstvo u parnici za utvrđenje prava vlasništva nekretnina stečenog na osnovu dosjelnosti". Pravna misao - stručni članak, Sarajevo, 7-8/2010.
3. Ćosić, R., Krsmanović, T. (1990) Aktuelna sudska praksa iz Građansko-procesnog prava. Beograd: Poslovni biro doo.
4. Ćosić, R., Krsmanović, T. (2003) Aktuelna sudska praksa iz Građansko-procesnog prava, Beograd: Poslovni biro doo.
5. Društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske Godišnjak 5. Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse. (1998) "Građansko, trgovačko i radno pravo u praksi". Zagreb: Organizator.
6. Ivošević, Z. (1996) "Jedinstveno suparničarstvo". Anali pravnog fakulteta, Beograd, II, 3/1996.
7. Krsmanović, P. (2010) Praktikum za parnicu, Priručnik za praktičnu primjenu Zakona o parničnom postupku. Sarajevo: Privredna štampa d.o.o.,
8. Poznić, B. "Subjektivno preinačenje tužbe", Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 5-6/74.
9. Ralčić, T., Tanasković, V. Zakon o parničnom postupku s komentarom i sudskom praksom. Beograd: Književne novine.
10. Rotbart, V. (1959) "Jedan problem u vezi jedinstvenog suparničarstva". Glasnik Advokatske komore u A.P. Vojvodine, Novi Sad, VIII-3/1959.

11. Rup (1961) "Još jednom o donošenju presude kod jedinstvenog suparničarstva", Glasnik advokatske komore Vojvodine, 5/1961.
12. Salma, M., (2004) "Suparničarstvo", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, XXXVIII, 3/2004.
13. Stručni i informativni časopis za sudsku, upravnu i privredno-prekršajnu praksu, sudska praksa, br. 16/2006. i 20/07.
14. Vojković, L. (1999) "Pravna priroda jedinstvenog suparničarstva". Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 36/53-54., str. 317.-328.
15. Vojković, L. (1998) "Bitna obilježja jedinstvenog suparničarstva", Godišnjak: Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, 5., str. 589.-604.

### **Pravni akti i neobjavljene presude**

1. Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, Rim, 4. novembar 1950.
2. Zakon o obligacionim odnosima ("Službeni list SFRJ", broj 29/78., 39/85., 45/89. i 57/89.), koji je preuzet u domaće zakonodavstvo Zakonom o preuzimanju Zakona o obligacionim odnosima ("Službeni list RBiH", broj 2/92., 13/93. i 13/94.) i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o obligacionim odnosima ("Službeni glasnik RS", broj 17/93. i 3/96.).
3. Zakon o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, ("Službene novine FBiH", broj 53/03.).
4. Porodični zakon FBiH ("Službene novine FBiH", broj 35/05. i 41/05.).
5. Zakon o zakupu poslovnih zgrada i prostorija ("Službeni list SRBiH", broj 33/77., 2/87., 30/90. i "Službeni list RBiH", broj 3/93. i 13/94.).
6. Odluka Kantonalnog suda u Tuzli, broj: Gž. 1406/05 od 30.01.2006.
7. Rješenje Vrhovnog suda FBiH, broj: 070-0-Rev-07-000780 od 22.07.2008.

### **Internet izvori**

1. [http://sr.wikipedia.org/wiki/Intuitu\\_personae](http://sr.wikipedia.org/wiki/Intuitu_personae)
2. <http://forum.mojepраво.net/new/b2/blogs/blog4.php/latinske-izreke-na-slovo-j>.

## UNITED CO-LITIGATION, THEORETICAL AND PRACTICAL POSTULATES

### Summary

Co-litigation is a legal action allowing that several people, having the same role, may sue or may be sued through one complaint (co-litigants). According to the position of the litigants in the lawsuit, co-litigation is divided into: the ordinary and united litigation. Equal dispute resolution is the feature of the united litigation, with the necessity, in certain cases, that all parties to the lawsuit are included in the complaint, which significantly differs from other forms of litigation.

The united co-litigation is further divided into permissive and compulsory, depending on whether it is necessary that all parties to the dispute participate in the litigation as litigants. Certain disputes may be resolved only in an equal manner towards all co-litigants. This is provided by a legal norm according to which united litigants shall be deemed to be one party to the litigation.

United litigants, though they are considered to be one party to the litigation, do not lose their legal subjectivity in the process, because the claims put forward are related to them individually, and not to the litigation consort. Each co-litigant has the right to put forward a motion relating to the course of the litigation.

If the plaintiff fails to include all necessary parties in his or her complaint, the court shall return the complaint and order the plaintiff to make the necessary amendments to the complaint, stating the consequences in case of a failure. If the plaintiff does not amend the complaint in the manner instructed by the court, the court shall dismiss the complaint on the grounds of the lack of legitimacy.

### Key words

just resolution of the dispute, unity, compulsory co-litigation, incomplete real legitimacy.

# EVOLUCIJA POLITIKE ZAŠTITE POTROŠAČA U EVROPSKOJ UNIJI

pregledni znanstveni rad

UDK: 366.5:061.1EU  
346.548:061.1EU

mr. sc. Samir Sabljica\*

## Sažetak

Ovaj članak razmatra historijski nastanak, način i metoda kreiranja politike zaštite potrošača u Evropskoj uniji. Politika zaštite potrošača se u EU, prije svega, kreira u Evropskoj komisiji, kao centralnom elementu unijske institucionalne strukture, a potom i u Evropskom parlamentu i Vijeću EU koji su značajni s aspekta donošenja unijskih propisa.

Prilikom pisanja članka korištene su historijska metoda, normativna metoda i metoda analize sadržaja.

Rezultat ovog članka je upoznavanje sa politikom zaštite potrošača u EU, koja se evolucijski razvijala kao i sama EU.

Zaključak članka ukazuje da postoji tendencija Evropske komisije da trenutnu politiku zaštite potrošača u EU za koju postoji podijeljena nadležnost država članica i EU, putem donošenja pojedinih direktiva podigne na nivo isključive nadležnosti EU.

## Ključne riječi

Evropska komisija, politika zaštite potrošača, potrošač, tržište EU.

---

\* *Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa;*  
*samir.sabljica@mvtgo.gov.ba*

## 1. Uvod

Politiku zaštite potrošača čini niz mjera kojima se poboljšava položaj i aktivno štite interesi potrošača koji se na tržištu pojavljuju radi pribavljanja roba i usluga. Teorijski se u pravnoj doktrini ističe da je potrošač uvijek ekonomski slabija strana (engl. *weaker party*)<sup>1</sup> u ekonomskim transakcijama koga treba posebno zaštititi, čime se ugovarački ekvilibrijum poboljšava u korist potrošača.<sup>2</sup> Radi takvog položaja potrošača, mjere politike zaštite potrošača uključuju: informisanje potrošača o svojstvima i cijeni robe i usluga, educiranje potrošača o njihovim pravima i obavezama, promovisanje i pomaganje organiziranja potrošača kako bi mogli štiti svoja prava i omogućivanje predstavnicima potrošača da sudjeluju u radu tijela koja odlučuju o njihovim pravima i obavezama. Politika zaštite potrošača je dio strateškog cilja Evropske unije (skraćeno: EU) da se poboljša kvalitet života svih njenih građana. Implementacija politike zaštite potrošača u EU se zasniva na načelima:

- načelo horizontalnosti<sup>3</sup> što implicira da zahtjeve za zaštitom potrošača treba uzeti u obzir pri definisanju i provedbi ostalih politika koje imaju krajnji impakt na tu kategoriju građana;
- načelo supsidijarnosti<sup>4</sup> zahtjeva da se mjerama zaštite potrošača nacionalna zakonodavstva nadopunjuju samo ako je to nužno,
- načelom minimalnog usklađivanja<sup>5</sup> države članice mogu zadržati ili uvesti strožija pravila zaštite potrošača koja su u skladu sa pravom EU i
- načelo harmonizacije pravila o zaštiti potrošača kojim se nastoje postići dva osnovna cilja: podići nivo zaštite zdravlja i sigurnosti, te ekonomskih interesa potrošača jer su oni aktivni učesnici tržišnih odnosa te ukloniti barijere slobodnom kretanju roba i usluga na tržištu EU, koje potiču iz nacionalnih pravnih pravila država članica o zaštiti potrošača.

---

<sup>1</sup> Krämer, L. (1986) EEC Consumer Law. Louvain-la-Neuve, Belgium: Centre de la consommation, Faculte de droit, str. 383.

<sup>2</sup> Vilus, J. (1996) Pravna zaštita potrošača. Beograd: Institut za uporedno pravo i Sremska Mitrovica: Eco-Tech, str. 68.

<sup>3</sup> Član 12. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije – Consolidated version of The Treaty on the functioning of The European Union, OJ C 326/47, 26.10.2012.

<sup>4</sup> Član 5. stav 3. Ugovora o Evropskoj uniji - Consolidated version of The Treaty on European union, OJ C 83/13, 30.3.2010.

<sup>5</sup> Član 169. stav 4. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije - Consolidated version of The Treaty on the functioning of The European Union, OJ C 326/47, 26.10.2012.

Politika zaštite potrošača EU je prošla kroz nekoliko faza. Ova politika je područje koje se u EU postupno i evolutivno razvijalo, prije svega zahvaljujući procesu ekonomskih integracija koji još uvijek kontinuirano traje. Iako je neizravno stipulirana u Ugovoru iz Rima (skraćeno: UEEZ), u periodu od stupanja na snagu UEEZ-a do početka 1970-ih, nije postojala politika zaštite potrošača. U drugoj fazi, od 1972. do 1990. godine, politika zaštite potrošača se razvija, praćena više političko-programskim aktima. U trećoj fazi ili fazi ekspanzije, stupanjem na snagu Ugovora o EU iz Maastrichta, počinje konkretizacija politike zaštite potrošača ubrzanim donošenjem čitavog niza direktiva, te stvaranjem odgovarajućeg pravnog okvira koji čine "evropeizaciju" zaštite potrošača u državama članicama. Četvrta faza ili faza konsolidacije započinje početkom 2000-ih, kada EU pristupa kreiranju strategija u oblasti zaštite potrošača, te reviziji postojećeg "potrošačkog *acquis-a*", pogotovo donošenjem Zelene knjige iz 2007. godine.

## **2. Prva faza Komunitarne/Unijske<sup>6</sup> politike zaštite potrošača**

U prvoj fazi nije bilo "ustavne" nadležnosti Zajednice za politiku zaštite potrošača. Prvu fazu karakteriše nastojanje Zajednice da se, procesom integracija i stvaranjem zajedničkog tržišta (engl. *common market*), stvori efikasnije tržište koje će ustanovljavanjem pravila konkurencije stvoriti širi izbor, niže cijene i više kvalitetne proizvode i usluge. Takođe, cilj je bio da se uklone barijere slobodnom cirkulisanju roba, usluga i ljudi. U tom periodu je tadašnja Zajednica krenula u proces izgradnje jednog tržišta, uklanjajući između zemalja članica, postupno i strpljivo, carinske barijere, količinska ograničenja, tarife i kvote kao trgovinske barijere, diskriminacione mjere, netarifne barijere kao što su: različiti standardi i propisi o robama i uslugama u različitim zemljama, granične kontrole ljudi i roba, diskriminacijski indirektni porezi itd., te postepeno izgrađujući jedno tržište od kojeg nesumnjivo korist ima svaki potrošač.<sup>7</sup> Politika zaštite potrošača se pojavila kao nusprodukt formiranja unutrašnjeg tržišta. Opći principi zaštite potrošača se nalaze u preambuli UEEZ-a gdje je postavljen jedan od generalnih ciljeva, a to je

---

<sup>6</sup> Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona "nestala" je Evropska zajednica pa tako i brojni izrazi izvedeni iz engleskog *Community* (komunitarne institucije, komunitarno pravo i sl.). Nadalje se zavisno od konteksta koriste izrazi komunitarno i unijsko kao svojevrsni sinonimi.

<sup>7</sup> Poblježe Pinder, J. (2003) Evropska unija: Kratki uvod. Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 62.- 81. Slično i Mc Cormick, J. (2010) Razumjeti Evropsku uniju. Zagreb: MATE, str. 142

konstantno poboljšanje uvjeta življenja i rada građana EEZ-a. Opći principi se nalaze i u članu 2. kojim je propisana zadaća Zajednice da uspostavam zajedničkog tržišta i postupnim usklađivanjem ekonomskih politika država članica, promoviše širom Zajednice skladan razvoj ekonomskih aktivnosti, stalan i uravnotežen privredni napredak, povećanje stabilnosti, ubrzano podizanje životnog standarda i tješnje odnose među državama koje povezuje.

UEEZ iz Rima sadrži pet referenci<sup>8</sup> koje se odnose na potrošače. UEEZ spominje potrošače periferno kod poljoprivredne politike i politike konkurencije, te se u teoriji smatra da u navedenom Ugovoru nije bilo temelja za zakonodavnu nadležnost ondašnje Zajednice u području zaštite potrošača. Član 39. UEEZ-a sadrži listu pet ciljeva zajedničke poljoprivredne politike, od kojih je peti da se osigura snabdijevanje potrošača po razumnim cijenama. Član 40. zahtjeva da se organizuje zajedničko poljoprivredno tržište koje isključuje "bilo kakvu diskriminaciju između trgovaca i potrošača u okviru Zajednice."<sup>9</sup> Član 85. (1) takođe na izvjestan način štiti potrošače jer su na zajedničkom tržištu zabranjeni sporazumi između kompanija koji mogu izravno uticati na trgovinu između država članica, s tim da Zajednica dozvoljava u članu 85. (3) da postoje izuzeća od primjene stava (1), a odnosi se na sporazume koji doprinose poboljšanju proizvodnje ili distribucije roba, ili promicanju tehničkog ili ekonomskog napretka, pri čemu ostavljaju potrošačima pravedan udio u koristi koja iz njih proizilazi. Član 86. daje ilustrativnu listu zloupotrebe dominantnog položaja jedne ili više kompanija na zajedničkom tržištu te uključuje kao pojavni oblik i "ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehničkog razvitka na štetu potrošača".<sup>10</sup> Član 92. (2) (a) identifikuje da su državne pomoći<sup>11</sup> koje imaju socijalni karakter dodjeljenje individualnim potrošačima kompatibilne sa zajedničkim tržištem.<sup>12</sup> Tu se nalaze generalne

---

<sup>8</sup> Krämer, L. (1986) EEC Consumer Law. Louvain-la-Neuve, Belgium: Centre de la consommation, Faculte de droit, str. 1. - 2. suprotno piše o 4 reference. Isto o 4 reference Baretić u Gavella, N., Alinčić, M., Hrabar, D., Gliha, I., Josipović, T., Korać, A., Baretić, M., Nikšić, S. (2002) Evropsko privatno pravo. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.

<sup>9</sup> Weatherill, S. (2005) EU Consumer law and Policy. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing Ltd., str. 3. - Weatherill piše o pet referenci u Ugovoru iz Rima koje se odnose na potrošače.

<sup>10</sup> Weatherill, S. (2005), str. 3.

<sup>11</sup> član 92. (2) a) Sljedeće pomoći su u skladu sa zajedničkim tržištem: a) pomoć socijalne prirode koja se daje pojedinim potrošačima, pod uvjetom da je bez diskriminacije u pogledu porijekla tih proizvoda.

<sup>12</sup> Ugovorom iz Amsterdama došlo je do renumeracije članova tako da su čl. 39.,40.,85.,86. i 92. postali čl.33.,34.,81.,82. i 87. a poslije Lisabona su numerisani kao čl. 39.,40.,101.,102. i 107. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.



presumpcije da će potrošači imati koristi od deregulisanog, integrisanog i više korisnog zajedničkog tržišta. U ovoj fazi su ipak usvojene direktive značajne za svakog potrošača, naročito one u oblasti hrane,<sup>13</sup> zdravlja životinja i nutricionizma,<sup>14</sup> farmaceutskih proizvoda,<sup>15</sup> tekstila,<sup>16</sup> deterdženata,<sup>17</sup> motornih vozila<sup>18</sup> itd. Međutim, Zajednica je bila svjesna da nije dovoljno da UEEZ-a unutar teksta ugovora budu definisana *Consumer Policy*, nego se krenulo kroz još dva pravca. Prvi pravac je harmonizacija nacionalnog zakonodavstva država članica sa komunitarnim nivoom temeljem primarnih izvora prava Zajednice/Unije, a drugi pravac je kroz *soft law*<sup>19</sup> programске dokumente u polju zaštite potrošača.

---

<sup>13</sup> Regulation (EEC) No 2358/71 of the Council of 26 October 1971 on the common organisation of the market in seeds; Regulation (EEC) No 1696/71 of the Council of 26 July 1971 on the common organisation of the market in hops; Regulation (EEC) No 827/68 of the Council of 28 June 1968 on the common organisation of the market in certain products listed in Annex II to the Treaty ("Solde Regulation"); Regulation (EEC) No 234/68 of the Council of 27 February 1968 on the establishment of a common organisation of the market in live trees and other plants, bulbs, roots and the like, cut flowers and ornamental foliage.

<sup>14</sup> Council Directive 70/524/EEC of 23 November 1970 concerning additives in feedingstuffs.

<sup>15</sup> Council Directive 65/65/EEC of 26 January 1965 on the approximation of provisions laid down by law, regulation or administrative action relating to medicinal products.

<sup>16</sup> Directive 73/44/EEC of 26 February 1973 on the approximation of the laws of the Member States relating to the quantitative analysis of ternary fibre mixtures (Official Journal L 83, 30/03/1973 p.1-18).

<sup>17</sup> Directive 73/404/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to detergents methods of testing, covering anionic, non-ionic, cationic and amphoteric surfactants and prohibiting marketing where average level of biodegradability was below 90%.

<sup>18</sup> Council Directive 70/156/EEC of 6 February 1970 on the approximation of the laws of the Member States relating to the type-approval of motor vehicles and their trailers.

<sup>19</sup> Trifković, M. i Omanović, S. (2001) *Međunarodno poslovno pravo i arbitraže*. Sarajevo: Ekonomski fakultet, str. 79. navode: U čl. 189. Ugovora iz Rima spominju se preporuke i mišljenja koje su *lex imperfecta* (pravilo bez sankcija), a u smislu međunarodnog javna prava su *soft law*.

Kada se izuzmu preporuke i mišljenja, *soft law* u okviru I. stuba EU uključuje: razne poslovničke o radu, akte koji se odnose na usvajanje budžeta EU, atipične odredbe ili odluke koje donosi Vijeće, obavijesti, programe, rezolucije, akcione planove, deklaracije, smjernice, komunikacije, među-institucijske sporazume, i dr., kao i (ostalo) dopunsko pravo sadržano u konvencijama i sličnim sporazumima zaključenim između zemalja članica s ciljem provođenja odredbi iz Ugovora.

### **3. Druga faza - Harmonizacija nacionalnih zakonodavstava sa komunitarnim nivoom na temelju primarnih izvora prava EU i kroz "soft law" programske dokumente**

#### **3.1. "Ustavni" temelj za donošenje provedbenih propisa**

"Ustavni" temelj za ujednačavanje prava zemalja članica na području zaštite potrošača, pronađen je u članu 100. UEEZ-a (kasnije član 94.) Cilj toga člana je smanjivanje razlika između nacionalnih pravnih poredaka kako bi se direktno djelovalo na uspostavu i funkcionisanje jedinstvenog tržišta (engl. *single market*).<sup>20</sup> Direktivama usvojenim na temelju člana 100.<sup>21</sup> pojedini segmenti zaštite potrošača se počinju ujednačavati s tim da je krupnu ulogu u razvoju zaštite potrošača odigrao i Sud EU.<sup>22</sup> Član 100.a)<sup>23</sup> (kasnije član 95.), uveden članom 18. Jedinstvenog evropskog akta (skraćeno: JEA)<sup>24</sup> kao dopuna UEEZ-a, postaje "centralna tačka procesa tzv. pozitivne integracije, ostvarivanje osnovnih sloboda na komunitarnom tržištu posredstvom donošenja novih propisa odnosno usaglašavanja postojećih nacionalnih pravnih režima."<sup>25</sup>

#### **3.2. Programsko - politički akti**

Na Konferenciji šefova država i vlada u Parizu 1972. utvrđeni su osnovi zajedničke politike Zajednice u oblasti zaštite potrošača.<sup>26</sup> Kasnije su doneseni pro-

---

<sup>20</sup> Poblize Baretic, M. u Gavella i dr. (2002), str.149.

<sup>21</sup> Na osnovu člana 100. su na primjer donešene Direktiva 84/450/EEC o zavaravajućem reklamiranju, Direktiva 85/374/EEC o odgovornosti za proizvod, Direktiva 85/577/EEC o ugovorima zaključenim izvan poslovnih prostorija, Direktiva 87/102/EEC o potrošačkim kreditima.

<sup>22</sup> Npr. sudski predmeti: Dassonville (Case 8/74), Cassis de Dijon (Case 120/78) i Keck (Case 268/91) o kojima detaljnije u Herdegen, M. (2002) *Evropsko pravo*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, str. 195. - 201.

<sup>23</sup> Nakon stupanja na snagu JEA, na osnovu tadašnjeg čl. 100.a., donijete su Direktiva 90/314/EEC o turističkim paket aranžmanima, Direktiva 92/59/EEC o općoj sigurnosti proizvoda, Direktiva 92/13/EEC o nepoštenim klauzulama u potrošačkim ugovorima, Direktiva 94/47/EC o time-sharing ugovorima, Direktiva 97/7/EC o ugovorima na daljinu, Direktiva 1999/44/EC o nekim aspektima prodaje potrošačke robe i pripadajućim garancijama.

<sup>24</sup> OJ L 169, 29.6.1987.

<sup>25</sup> Misita, N. (2002) *Osnovi prava EU*. Sarajevo: Magistrat, str.36.

<sup>26</sup> Weatherill, S. (2005), str. 6.

grami i akcioni planovi kao političko-pravni akti. Uporedo sa ovim aktima je, na osnovu odredbi ugovora, došlo do usvajanja značajnog broja akata sekundarnog prava, prije svega direktiva, a nešto manjeg broja uredbi.

Prva inicijativa kroz *soft law* programske dokumente počinje Rezolucijom Vijeća od 14.4.1975. godine o preliminarnom programu EEZ za zaštitu potrošača i politiku informiranja,<sup>27</sup> koja prvi put u nekom službenom aktu Zajednice formuliše osnovna prava potrošača. Rezolucija obuhvaća pet kategorija temeljnih prava potrošača: pravo na zaštitu zdravlja i sigurnosti, pravo na zaštitu ekonomskih interesa, pravo na informiranje i obrazovanje, pravo na naknadu i pravni lijek i pravo na predstavljanje.<sup>28</sup> Rezolucija iz 1975. godine predstavlja formalnu inauguraciju politike zaštite i informisanja potrošača Zajednice, i premda je prvenstveno bila usmjerena na ekonomsku integraciju, ona je postala temelj zakonodavstva Zajednice na području zaštite potrošača.<sup>29</sup> Potrošačka politika "bit će pojačana aktivnostima u okviru specifičnih politika Zajednice kao što su ekonomska, zajednička poljoprivredna, socijalna, okolišna, transportna, energetska kao i aproksimacijom zakona, sve u cilju utjecaja na poziciju potrošača."<sup>30</sup>

Rezolucija Vijeća od 19.5.1981. godine o drugom programu EEZ za zaštitu potrošača i politiku informisanja,<sup>31</sup> bazira se na istim premisama kao i Rezolucija iz 1975., potvrđuju se bazična prava iz Rezolucije iz 1975., izražava se prioritet za aktivnostima u polju kvaliteta proizvoda i usluga, uslovi koji utiču na njihovu primjenu, te uslovi koji utiču na informisanost potrošača, traži se poboljšanje konsultacija između predstavnika potrošača, proizvođača i distributera.

Treća Rezolucija Vijeća od 23.6.1986. godine<sup>32</sup> razmatra buduću orijentaciju politike Zajednice za zaštitu i promociju interesa potrošača koji su bili iskazani u kontekstu politike jedinstvenog tržišta.

---

<sup>27</sup> Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy - OJ C92/1, 25.4.1975.

<sup>28</sup> Weatherill, S. (2005), str.6.

<sup>29</sup> Liha, A. (2004) "Zaštita potrošača u procesu proširenja EU: izazovi za Hrvatsku", Zagreb: Institut za međunarodne odnose, str.193, dostupno na <http://www.ijf.hr/eng/EU2/Liha.pdf>

<sup>30</sup> Weatherill, S. (2005), str.7.

<sup>31</sup> Council Resolution of 19 May 1981 on a second programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy - OJ C133/1, 3.6.1981.

<sup>32</sup> Council Resolution of 23 June 1986 concerning the future orientation of the policy of the European Economic Community for the protection and promotion of consumer interests - OJ C167/1, 5.7.1986.

Trećim programom zaštite potrošača Zajednice iz 1986. godine stavljen je akcenat na:<sup>33</sup>

- oblasti sigurnosti proizvoda gdje se zagovaraju evropski sigurnosni i zdravstveni standardi;
- u oblasti ekonomskih interesa potrošača težište je na dostupnosti kredita, roba i usluga na cijelom tržištu, potencira se razvijanje sistema rješavanja pritužbi potrošača, adekvatno informisanje potrošača o robama i uslugama, ujednačavanje režima turističkih usluga itd.;
- u odnosu na učešće potrošača u kreiranju politike, Evropska komisija (skraćeno: Komisija) je posebno istakla značaj konsultovanja predstavnika potrošača i unapređenje rada postojećih konsultativnih tijela pri Komisiji, CCC<sup>34</sup> i BEUC.<sup>35</sup>

U decembru 1986. god. Vijeće je usvojilo Rezoluciju o integraciji politike u oblasti zaštite potrošača u ostale politike Zajednice.<sup>36</sup> JEA aktom 1987. god. određeno je da će se početi koristiti odredbe za harmonizaciju nacionalnih zakona, između ostalog, i u oblasti zaštite potrošača. Rezolucijom Vijeća od 9.11.1989. god. određeni su prioriteti za reaktiviranje politike u oblasti zaštite potrošača.<sup>37</sup>

## **4. Treća faza – faza ekspanzije**

### **4.1. Ugovori iz Mاستrihta i Amsterdama**

Ugovor o EU iz Mاستrihta<sup>38</sup> značajno podiže nivo zahtjeva u pogledu zaštite potrošača. Zajednica će doprinijeti postizanju visokog nivoa zaštite zdravlja, do jačanja zaštite potrošača (član 3. stav 1. tačka (s)), te se zahtjevi zaštite potrošača

---

<sup>33</sup> Misita, N. (1997) Osnove prava zaštite potrošača Evropske Zajednice. Sarajevo: Pravni centar Fond otvoreno društvo BiH, str. 68.

<sup>34</sup> U postupku dogradnje predstavljanja potrošača na nivou organa Zajednice od 1973. g. do 1989. g. je egzistirao Potrošački konsultativni komitet (Consumer Consultative Committee-CCC), sa ciljem zastupanja interesa potrošača i davanja mišljenja naročito povodom zakonodavne aktivnosti Evropske komisije. – Misita, N. (1997), str. 96.-97.

<sup>35</sup> Bureau European des Unions de Consommateurs/ The European Consumers Organisation

<sup>36</sup> Council Resolution of 15 December 1986 on the integration of consumer policy in the other common policies - OJ C3/1, 7.1.1987.

<sup>37</sup> Howells, G. and Weatherill, S. (2005) Consumer Protection Law. Aldershot, United Kingdom: Ashgate Publishing Ltd., second edition, str.121.

<sup>38</sup> OJ C 191, 29.7.1992.

moraju uzeti u obzir pri utvrđivanju i provedbi ostalih politika i aktivnosti Zajednice (član 129.a). Članom 129.a predviđeno je jačanje zaštite potrošača te usklađivanje uvjeta trgovine u svim državama članicama, čime je omogućena jednaka zaštita potrošača na čitavom području Unije.<sup>39</sup> Ugovor, po prvi put, definira evropsku politiku zaštite potrošača kao neovisno područje politike EU. Na taj način, nakon Mاستrihta, potrošačka politika postaje jedna od politika u katalogu politika Zajednice. Osim toga, član 129.a od Mاستrihta određuje posebne aktivnosti usmjerene na zaštitu zdravlja, sigurnosti i ekonomskih interesa potrošača, kao i njihovo pravo na informacije, edukaciju i obavještanje.<sup>40</sup>

Članom 153. (ex. član 129.a) Ugovora iz Amsterdama<sup>41</sup> se navodi da se prava potrošača temelje na nekoliko osnovnih prava ugrađenih u nacionalne politike njezinih članica, a to su:

- a) zaštita zdravlja i sigurnost potrošača;
- b) zaštita ekonomskih interesa potrošača;
- c) informisanost i educiranost potrošača;
- d) pravo na naknadu štete;
- e) udruživanje, zastupanje i sudjelovanje potrošača radi ostvarenja svojih prava i
- f) pravo na pravnu zaštitu potrošača.

Ujedno je članom 153. stav 2. određeno da se zaštita potrošača treba uzimati u obzir pri definiranju i provedbi drugih politika Zajednice (horizontalna ili integraciona klauzula).<sup>42,43</sup>

---

<sup>39</sup> Poblíže Lovenjak, I. (2007) "Razvoj zaštite potrošača u pravu EZ i razlozi koji su doveli do usvajanja novog pristupa u uređenju ove politike", u časopisu Pravo i porezi XVI (2), str. 85.

<sup>40</sup> Poblíže Baretić, M. u Gavella i dr. (2002), str.151.

<sup>41</sup> OJC 340, 11.11.1997.

<sup>42</sup> Misita, N. (2010) "Potrošači i finansijsko tržište EU u svjetlu novijih harmonizacionih mjera", u Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, broj 8, Mostar: Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru i Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, str. 35.

<sup>43</sup> U ovoj fazi su donesene na primjer: Uredba Komisije 339/93/EEC koja pokriva sigurnosne aspekte proizvoda uvezenih iz trećih zemalja; Direktiva 93/68/EC o CE označavanju; Direktiva 93/99/EC- materije koje dolaze u kontakt sa hranom; Odluka 97/98/EC o GMO kukuruzu; Direktiva 93/43/EEC o higijeni prehrambenih proizvoda; Uredba EP i Vijeća 258/97/EC o novoj hrani; Uredba Vijeća 2081/92/EEC – zaštita oznaka geografskog porijekla hrane; Uredba Vijeća 2082/92/EEC zaštita tradicionalnih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda; Direktiva 95/58/EC o isticanju cijena kod proizvoda; Direktiva EP i Vijeća 97/5/EC o trans-graničnom plaćanju, itd.

## 4.2. Ključna uloga Komisije

Početak 1990-ih Komisija prelazi, sa programskih rezolucija, na srednjoročne akcione planove. Dotadašnji programi su bili više retorički te je Komisija prelaskom na akcione planove počela da konkretnije djeluje u komunitarnoj zaštiti potrošača, tim više što su akcioni planovi imali potrebnu finansijsku dimenziju. 3.5.1990. godine Komisija je objavila Trogodišnji akcioni plan o potrošačkoj politici u EEZ za period 1990.-1992.,<sup>44</sup> u kojem se fokusirala na četiri oblasti: predstavljanje potrošača, informisanje potrošača, sigurnost potrošača i potrošačke transakcije, koje su važne za izgradnju potrošačkog povjerenja potrebnog za podršku implementaciji jedinstvenog tržišta.<sup>45</sup> Drugi Trogodišnji akcioni plan 1993.-1995., sa podnaslovom "Stavljanje jedinstvenog tržišta u službu evropskih potrošača",<sup>46</sup> bio je u funkciji dovršetka uspostave jednog tržišta. Trogodišnji akcioni plan 1996.-1998.<sup>47</sup> je imao cilj spriječiti negativne učinke tehnoloških promjena i otvaranje nacionalnih tržišta te je u agendu dodato pružanje pomoći EU zemljama centralne i istočne Evrope, u oblasti potrošačke politike. Odlukom 283/99 Parlamenta i Vijeća, uspostavljen je opći okvir za aktivnosti Zajednice u korist potrošača.<sup>48</sup> Trogodišnji akcioni plan za 1999.-2001. postavio je tri osnovna cilja: jačanje potrošačkih udruženja, postizanje visokog stepena zaštite zdravlja i sigurnosti kao i poštivanje ekonomskih interesa potrošača.<sup>49</sup>

## 5. Četvrta faza – faza konsolidacije

### 5.1. Daljnja "ustavna" dogradnja

Ugovor iz Nice nije donio promjene u članu 153. UEZ-a. U postlisabonskom Ugovoru o funkcionisanju EU (skraćeno: UFEU), u članu 4. (2) (f) govori se o zaštiti potrošača, u "kojima Unija i zemlje članice imaju podijeljenu ili paralelnu nadležnost. Član 153. UEZ-a je sada član 169. UFEU-a. Stav 2. člana 153., u kojem

---

<sup>44</sup> Three Year Action Plan of Consumer Policy in the EEC (1990-1992) COM (90) 98.

<sup>45</sup> Howells, G. and Weatherill, S. (2005), str. 121.

<sup>46</sup> Three Year Action Plan of Consumer Policy in the EC (1993-1995), COM (93) 378.

<sup>47</sup> Communication from the Commission – Priorities for Consumer Policy 1996 – 1998, COM 95 (519) final.

<sup>48</sup> Decision No 283/1999/EC of The European Parliament and of The Council of 25 January 1999 establishing a general framework for Community activities in favour of consumers - OJ L 34/1, 9.2.1999.

<sup>49</sup> Three Year Action Plan of Consumer Policy in the EC (1999-2001), COM (98) 696.

je bila data tzv. horizontalna ili integraciona klauzula, sada je izdvojen i dat u zasebnom članu 12.UFEU."<sup>50</sup>

Veći broj propisa u ovom području usvojen je u kontekstu razvoja unutar-njeg tržišta temeljem člana 114. (ex. član 95. Ugovora o uspostavljanju EZ) UFEU-a koji služi za usvajanje mjera za harmonizaciju na unutarnjem tržištu, a temeljem kojeg se mjere također donose postupkom suodlučivanja.<sup>51</sup>

U ovoj fazi iz perspektive zaštite potrošača je vrlo bitno usvajanje Povelje o temeljnim pravima EU. Ovdje se obavezno treba napomenuti da je zaštita potrošača u EU dignuta na nivo osnovnih ljudskih prava i sloboda jer je članom 38. Povelje o temeljnim pravima EU<sup>52 53</sup> propisano da: Politike Unije osiguravaju visoku razinu zaštite potrošača (engl. *Union policies shall ensure a high level of consumer protection.*) čime je zaštita potrošača postala sastavni dio kataloga ljudskih

---

<sup>50</sup> Misita, N. (2010) "Potrošači i finansijsko tržište EU u svjetlu novijih harmonizacionih mjera", u Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, str.35.

<sup>51</sup> Na primjer:

Commission Regulation (EU) No 665/2011 of 11 July 2011 on the authorisation and refusal of authorisation of certain health claims made on foods and referring to the reduction of disease risk Text with EEA relevance (OJ L 182, 12.7.2011, p. 5–7);

Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) No 1924/2006 and (EC) No 1925/2006 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Commission Regulation (EC) No 608/2004 Text with EEA relevance (OJ L 304, 22.11.2011, p. 18–63);

Commission Regulation (EU) No 207/2012 of 9 March 2012 on electronic instructions for use of medical devices Text with EEA relevance (OJ L 72, 10.3.2012, p. 28–31);

Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests (Codified version) Text with EEA relevance (OJ L 110, 1.5.2009, p. 30–36);

Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR) (OJ L 165, 18.6.2013, p. 63–79).

<sup>52</sup> Charter of Fundamental Rights of the EU – OJ C 83, 30.3.2010.

<sup>53</sup> Povelja o temeljnim pravima EU-a koja jača zaštitu temeljnih građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava evropskih građana i koja novim reformskim ugovorom EU-a, koji je potpisan 13.12.2007.g. u Lisabonu, postaje pravno obvezujuća za zemlje članice i institucije EU-a, prilikom primjene evropskih zakona.



prava i sloboda te postala pravo koje u sebi sublimira i pravo na život i pravo na zdravlje i pravo na zdravo okruženje što znači sve tri generacije ljudskih prava.<sup>54</sup>

## 5.2. Strategije i akcioni programi u oblasti zaštite potrošača

U ovoj fazi je usvojeno nekoliko programskih dokumenta. Izvještajem o Strategiji EU za zaštitu potrošača 2002.-2006., koji je rezultat otvorenog dijaloga između država članica u okviru Zelene knjige zaštite potrošača iz godine 2001., Komisija je utvrdila brojne zajedničke ciljeve u osiguravanju nesmetanog djelovanja tržišta i postizanju visokog i jedinstvenog nivoa zaštite potrošača.<sup>55</sup>

Evropska Strategija zaštite potrošača za razdoblje 2002.-2006. određuje tri ključna cilja:<sup>56</sup>

- visoki zajednički nivo zaštite potrošača;
- djelotvorno izvršavanje propisa zaštite potrošača, naročito kroz nadzor tržišta, upravno i izvršno sudjelovanje, pristup potrošača podacima o uslugama i neprehrambenim proizvodima, te pristup mehanizmima za izvansudsko rješavanje sporova i
- uključivanje organizacija potrošača u oblikovanje i provođenje politike zaštite potrošača, te u druge politike Unije koje se tiču interesa potrošača.

Ova tri cilja su dizajnirana da naprave lakšu integraciju politike zaštite potrošača u druge zajedničke politike, da maksimiziraju koristi jedinstvenog tržišta za potrošače i da pripreme EU za dalje širenje na nove zemlje srednje i istočne Evrope.<sup>57</sup>

Komisija je 6. aprila 2005. podnijela Izvještaj<sup>58</sup> Evropskom parlamentu, Vijeću EU, Evropskom ekonomsko-socijalnom odboru i Odboru regija, kojim se

---

<sup>54</sup> Prva generacija ljudskih prava uključuje građanska i politička prava – kao što su pravo na slobodu izražavanja, slobodu uživanja, pravo na život, pravo na pošteno suđenje itd. Druga generacija ljudskih prava uključuje ekonomska, društvena i kulturna prava – kao što je pravo na adekvatan životni standard, pravo na zdravlje, pravo na obrazovanje i slična. Treća generacija ljudskih prava odnosi se na kolektivna prava društva ili naroda – kao što je pravo na održivi razvoj, mir ili zdravo okruženje.

<sup>55</sup> Državni godišnji program za zaštitu potrošača BiH za 2009. godinu „Službeni glasnik BiH“, broj 95/09, str. 32.

<sup>56</sup> Howells, G. and Weatherill, S. (2005), str. 122.

<sup>57</sup> Moussis, N. (2003), str.190.

<sup>58</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, COM (2005) 115 final, 2005/00 42 COD.



predlaže uspostava novog, zajedničkog programa Unije na području javnog zdravlja i zaštite potrošača za razdoblje 2007.-2013. Ovaj izvještaj predstavlja nastavak i nadogradnju postojećih programa javnog zdravlja i zaštite potrošača, a ujedno i uvodi udruživanje programa na tim dvama područjima. Usklađenju politike zaštite potrošača može pridonijeti predloženo strateško usmjerenje udruživanja svih, za potrošače, relevantnih područja, koja su u brojnim državama članicama, vrlo razgranata i institucionalno podijeljena na različite resore unutar ministarstava, zbog čega će proces udruživanja moći pozitivno uticati na razvoj tog sada vrlo razgranatog područja.<sup>59</sup>

Novom Strategijom Komisije u potrošačkoj politici 2007.-2013.<sup>60</sup> utvrđeni su ciljevi: osnaživanje potrošača, kako bi se poboljšala njihova dobrobit i da ih se djelotvorno štiti. Komisijina vizija je postići do 2013. godine jedan jednostavan set pravila za dobrobit potrošača i trgovaca podjednako. U širem smislu, evropska potrošačka politika ima za cilj stvaranje EU kao "opipljive" stvarnosti za svakog evropskog građanina kroz takav sistem, u kojem se jamče njihova prava kao potrošačima u njihovom svakodnevnom životu. Potrošačka politika također može doprinijeti ublažavanju socijalnih problema i na taj način, doprinosi više stvaranju kohezivnog društva.

Prioriteti strategije<sup>61</sup> su:

- a) povećanje povjerenja potrošača na unutarnjem tržištu što doprinosi poboljšanju konkurentnosti privrede, osnivanjem jedinstvenog regulatornog okruženja koje se jednako provodi na evropskom tržištu i koji efikasno štiti potrošače;
- b) jačati poziciju potrošača na tržištu kroz razvoj obrazovanja potrošača, aktivno pomaganje potrošačkih organizacija od EU i njihovo uključivanje u donošenje politika;
- c) uvjeriti se da su stavovi potrošača uzeti u obzir u svim politikama EU i da su komplementarni u zemljama članicama EU i
- d) sakupiti podatke vezane uz potrošnju za podršku razvoju prijedloga zakona i drugih inicijativa.

Komisija s novom strategijom uvodi zajedničku politiku zaštite potrošača, s obzirom da jasna pravila i dosljedno provođenje zakona rezultiraju povjerenjem potrošača i konkurentnim domaćim tržištem, bez obzira na to gdje se potrošač ili kompanija nalazi. Slijedom toga, u okviru nove strategije, najavljuje se revizija

<sup>59</sup> Državni godišnji program za zaštitu potrošača BiH za 2009. godinu „Službeni glasnik BiH“, broj 95/09, str. 32.

<sup>60</sup> Poblizje EU Consumer Strategy Policy – EC, {COM(2007) 99}.

<sup>61</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/index_en.htm).

većine važećih direktiva o zaštiti potrošača, u smjeru postupnog prelaza od mjera "minimalne" prema mjerama "maksimalne" harmonizacije.

Također, Komisija želi dostići prvenstveno visok stepen integracije zaštite potrošača u druge politike EU i koristi domaćeg tržišta za potrošače dovesti do maksimuma. Konkretnu korist od prednosti domaćeg tržišta, morali bi imati ne samo privredni subjekti, nego i potrošači u svom svakidašnjem životu, kako s obzirom na veći izbor roba i usluga, nižih cijena i dostupnosti, tako i obzirom na osnovne usluge.<sup>62</sup>

Novim Akcionim programom zaštite potrošača 2007.-2013.,<sup>63</sup> Komisija je predlagala udvostručavanje finansijskih sredstava, što potvrđuje veliko značenje koje se pridaje politici zaštite potrošača, kao jednoj od politika za realizaciju Lisabonske strategije i Strategije EU za kontinuirani razvoj. Program 2007.- 2013. ima za cilj unapređenje zaštite zdravlja i sigurnosti potrošača, te njihovih pravnih interesa i prava na informisanje, edukaciju i samoorganiziranje. Podrška je usmjerena ka efikasnijoj primjeni zakonodavstva, informisanju i edukaciji potrošača, te izgradnji kapaciteta državnih, regionalnih i evropskih organizacija potrošača. Program ima budžet od 156,8 miliona eura i predstavlja nastavak prethodnih programa podrške u ovoj oblasti.

Strateški i zakonodavni okvir u EU u oblasti zaštite potrošača se stalno unapređuje i razvija. U tom pravcu je već izrađen prijedlog Uredbe o programu zaštite potrošača 2014.-2020.,<sup>64</sup> koja predviđa daljnje povećanje sigurnosti proizvoda i usluga, poboljšanje informiranosti i educiranosti potrošača, te pravne zaštite, posebno u pogledu prekograničnih naknada, kao i poboljšanje djelovanja uspostavljenih mreža ovlaštenih tijela i centara za zaštitu potrošača. Za realizaciju navedene programskih ciljeva navedene Uredbe, EU je planirala sredstva u iznosu od 197 miliona eura.

Jedna od imperativnih težnji EU je da tržište EU mora osigurati maksimalnu dobrobit potrošačima i dati im slobodan izbor roba i usluga po što boljem mogućem kvalitetu i po što boljim cijenama, bez diskriminacije o porijeklu proizvoda i usluga ili nacionalnosti snabdjevača.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Državni godišnji program za zaštitu potrošača BiH za 2009. godinu "Službeni glasnik BiH", broj 95/09, str.32.

<sup>63</sup> Decision 1926/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a programme of Community action in the field of consumer policy 2007.-2013. - OJ L 404, 30.12.2006, p. 39–45.

<sup>64</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on a Consumer Programme 2014-2020 {COM (2011) 707 final}.

<sup>65</sup> Detaljnije Moussis, N. (2003) Access to European Union - law, economics, policies. Rixensart, Belgium: European Study Service, 12th revised edition, p. 189.

## 6. Aktuelni trendovi razvoja politike zaštite potrošača u EU iz ugla Komisije

Akcionim planom za koherentno ugovorno pravo od 2003. godine Komisija je učinila korak ka stvaranju jedinstvenog Evropskog privatnog prava. Na osnovu programskih akata iz oblasti zaštite prava potrošača, Komisija je izrazila opredjeljenje i težnju da politiku minimalne harmonizacije, koja je rezultirala nedovoljnim stepenom usaglašenosti nacionalnih prava, zamijeni politikom pune harmonizacije. To znači da države članice ne mogu u svojim nacionalnim pravima predvidjeti viši stupanj zaštite potrošačkih prava od onih predviđenih evropskim direktivama.<sup>66</sup> Najprije su se na provjeri našli propisi Evropskog potrošačkog prava. Komisija je 2007. godine donijela Zelenu knjigu o provjeri potrošačkog *acquis*-a, čiji je cilj stvaranje jedinstvenih pojmova i propisa Evropskog potrošačkog prava kao najobimnijeg dijela Evropskog privatnog prava.<sup>67</sup> Zelena knjiga sadrži, kao horizontalnu mjeru, opća pravila potrošačkog ugovornog prava, tj. na generalan i sistematičan način regulisali bi se zajednički aspekti svih ili nekih potrošačkih vertikalnih direktiva. Razlozi za donošenje Zelene knjige su, kako navodi Meškić, političke prirode jer je trebalo amortizovati neuspjeh usvajanja Evropskog ustava, otvoriti teme bliske građanima, a i tadašnja Komisija je željela postići rezultat vrijedan pažnje.<sup>68</sup> Rezultati Zelene knjige su naveli Komisiju da zaključi da je došlo do fragmentacije u Evropskom potrošačkom pravu uslijed važećeg principa minimalne harmonizacije i sektorskog pristupa. Komisija je shvatila da su postojeće direktive iz oblasti evropskog potrošačkog prava nastajale kao rezultat reguliranja pojedinih usko specificiranih sektora. Uočena je tendencija različitog pristupa država članica transponiranju potrošačkih direktiva u nacionalna zakonodavstva, dolazi do različitih tumačenja osnovnih pojmova itd. Meškić smatra da postoji fragmentiran pristup Evropskog zakonodavca kod donošenja direktiva u dugom vremenskom periodu od preko 20 godina. Takođe smatra da direktive EU nisu ishod opsežnog naučnog diskursa, već onog politički ostvarljivog, i da su samim time kompromisna rješenja.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Petrić, S. i Bukovac-Puvača, M. (2009) "Bitna obilježja i ustavnopravna osnova opcij-skog instrumenta evropskog ugovornog prava", u Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, 3/2009, str. 525.

<sup>67</sup> Poblize Meškić, Z. (2009) "Harmonizacija evropskog potrošačkog prava - Zelena knjiga 2007. godine i Nacrt zajedničkog referentnog okvira", u Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46., 3/2009, str. 543.-569.

<sup>68</sup> Meškić, Z. (2009), str. 547.

<sup>69</sup> Meškić, Z. (2009), str. 549.-550.

Komisija je u oktobru 2008. godine usvojila prijedlog Direktive o pravima potrošača koja bi zamjenila četiri postojeće<sup>70</sup> u jedan horizontalni instrument. Ove četiri direktive "čine srž potrošačkog ugovornog prava."<sup>71</sup> "Direktiva o potrošačkim pravima revidira važeća pravila u sadašnjim direktivama, otklanja nedostatke, preklapanja i nekonzistentnosti između pojedinih direktiva, popunjavajući praznine i prilagođavajući ih promjenam u tržišnim odnosima, naročito tehnološkim."<sup>72</sup> Prijedlog direktive o pravima potrošača prihvaća tehniku maksimalne harmonizacije.

Međutim i u EU ne postoji jedinstven stav po pitanju donošenja "evropskog" propisa koji bi u potpunosti zamjenio postojeće nacionalne propise. U tom pogledu u akademskoj zajednici postoje divergentna mišljenja u odnosu na stajalište Komisije. Twig-Flesner i Metcalfe<sup>73</sup> ističu da je Prijedlog direktive o pravima potrošača upitan iz ozbiljnih razloga, te dijele zabrinutost da će ova direktiva kreirati pravni nered (engl. *legal mess*) u domaćim pravnim poretcima država članica. Smits<sup>74</sup> se s pravom pita da li pravo zaštite potrošača treba da bude ekskluzivitet EU, kao što Prijedlog DPP-a sugeriše. Davanje argumenta Komisije da treba favorizirati maksimalnu harmonizaciju nije dovoljno ubjedljivo, te treba tražiti principijelnu diskusiju o stepenu optimalnog nivoa kod regulisanja prava potrošača. Substancijalna pravila data u Prijedlogu direktive nameću pitanja da li će se promovisati prekogranične transakcije, te Smits smatra da se nivo tih transakcija neće povećati. Smits smatra da nastojanja Komisije da ostvari maksimalnu harmonizaciju nije moguće provesti u području privatnog prava i ta maksimalna harmonizacija može biti korisna samo u nekim specifičnim područjima.

Iako je u početnoj fazi tokom 2008. godine planirano da Direktiva o pravima potrošača zamjeni četiri postojeće direktive, to se ipak nije finaliziralo, te je poslije više od tri godine usvojena Direktiva 2011/83/EU o pravima

---

<sup>70</sup> Direktiva o potrošačkim pravima bi zamjenila Direktivu 85/577 o ugovorima zaključenim izvan poslovnih prostorija trgovca, Direktivu 93/13 o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima, Direktivu 97/7 o ugovorima sklopljenim na daljinu i Direktivu 1999/44 o nekim aspektima prodaje potrošačkih roba i o pripadajućim garancijama.

<sup>71</sup> Petrić, S. i Bukovac-Puvača, M. (2009), str. 525.

<sup>72</sup> Petrić, S. i Bukovac-Puvača, M. (2009), str. 525.-526.

<sup>73</sup> Twig-Flesner, C. & Metcalfe, D. (2009) "The proposed Consumer Rights Directive- less haste, more thought?", u časopisu *European Review of Contract Law*, dostupno na <http://ssrn.com/abstract=1345783>.

<sup>74</sup> Poblíž Smits, J. (2010) "Full Harmonization of Consumer Law? A Critique of the Draft Directive on Consumer Rights", u časopisu *European Review of Private Law*, 1/2010, *Kluwer Law International BV*, printed in Great Britain.

potrošača,<sup>75</sup> kojom se vrše izmjene i dopune Direktive 93/13/EEC i Direktive 1999/44/EC, te se opozivaju Direktiva 85/577/EEC i Direktiva 97/7/EC. Praktično su ukinute dvije direktive umjesto planirane četiri direktive. Državama članicama EU je dat rok za transpoziciju direktive do 13.12.2013. godine, a pravila direktive moraju biti primjenljiva u državama članicama najkasnije do 13.6.2014. godine. Direktiva ima za cilj da, prije svega, uvede nova pravila kod on-line kupovine, te da se unaprijedi prekogranična kupovina između država članica unutar EU.<sup>76</sup> U suštini, Direktiva o pravima potrošača nije ispunila prvobitno zamišljena očekivanja, niti je njome unificirano potrošačko ugovorno pravo, ali ista može biti dobra polazna osnova za daljnju harmonizaciju potrošačkog ugovornog prava EU.

Nije samo zaštita potrošača izvor potencijalnih sporova na relaciji Unija – države članice, nego su to i unutrašnje tržište, energija, socijalna politika, zaštita životne sredine i druge, gdje se postavlja pitanje domašaja nadležnosti EU.<sup>77</sup> U svakom slučaju, bliska budućnost će pokazati hoće li Komisija uspjati nametnuti propise koji pretpostavljaju i "gašenje nacionalnih prava zaštite potrošača zemalja članica". Očigledno da Komisija više neće dozvoliti da zemlje članice njeguju svoje "potrošačke baštice".<sup>78</sup>

## 7. Zaključak

Evropska unija je trebala skoro četrdeset godina da upornom i dosljednom politikom dovede zaštitu potrošača na nivo zajedničke komunitarne, odnosno unijske politike, sa tendencijom da to postane isključiva nadležnost EU, mada se države članice tome odupiru. Zaštita potrošača je u prvobitnim godina postojanja Zajednice bila periferno uređena. Duže vremena, sve do kraja 1970-ih godina, unutar Zajednice bila je obilježena kao politika podređena dovršetku projekta zajedničkog tržišta, koje je trebalo zamijeniti mala nacionalna tržišta, što je

---

<sup>75</sup> Directive 2011/83/EU of The European Parliament and of The Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council (Text with EEA relevance) - OJ L 304, 22.11.2011.

<sup>76</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/675&type=HTML->

<sup>77</sup> Misita, N. (2010) "EU – Osnivanje i razvoj", Sarajevo: Revicon, str. 215.

<sup>78</sup> Trivun, Trifković, Silajdžić, Hošo (2007) "Evropsko i nacionalno pravo", Sarajevo: Ekonomski fakultet, str. 294.

pozitivno uticalo na potrošače jer se stvorenom konkurencijom povećao broj dostupnih proizvoda i usluga, a cijene su bile niže. U tom periodu je tadašnja EZ krenula u proces izgradnje jednog tržišta, uklanjajući između zemalja članica, postupno i strpljivo različite barijere (carinske, tarifne, netarifne, trgovinske, tehničke, diskriminacijske, porezne itd.), te postepeno izgradila jedno tržište od kojeg nesumnjivo korist ima svaki potrošač. U drugoj fazi, od sredine 1980-ih godina se krenulo u konačno zaokruživanje jedinstvenog tržišta na osnovu Cecchini-jevog izvještaja, te je predviđeno da se 1992. godine taj proces dovrši. Jedinstveno tržište teoretski stavlja potrošača kao krajnjeg korisnika čitavog procesa, mada kao pasivnog primaoca prednosti koje donosi prekogranična trgovačka aktivnost. Kroz programske akte se uočava da je Evropska komisija planirala pružanje pomoći EU zemljama centralne i istočne Evrope u oblasti politike zaštite potrošača, što je dokaz da se EU već pripremala za dalje širenje i prijem novih članica. U periodu faze ekspanzije, donesen je veliki broj direktiva iz oblasti zaštite potrošača, sa ciljem ujednačavanja pravnih poredaka država članica i dovršenja stvaranja tržišta EU. Početkom 2000-ih godina, u fazi konsolidacije, Komisija je definisala tri srednjoročna cilja: osigurati visok nivo zaštite potrošača, garantirati efektivno provođenje propisa iz oblasti zaštite potrošača i garantovati prikladnu involviranost udruženja za zaštitu potrošača u kreiranju politika EU.

Politika zaštite potrošača je prema odredbama Ugovora iz Lisabona zajednička politika EU i država članica (zaštita potrošača je paralelna ili podjeljena nadležnost EU i država članica). Cilj zajedničke politike zaštite potrošača je da se osigura da 500 miliona potrošača u EU dobije maksimalnu korist kroz egzistiranje i normalno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta (engl. internal market) ali i da potrošači na tom tržištu imaju aktivnu ulogu. EU je prepoznala koristi od zajedničke komunitarne/unijske politike, racionalno računajući da nacionalne barijere nemaju mjesta na jednom unijskom tržištu.

Postoje određene tendencije Komisije da u pojedinim segmentima zaštite potrošača, prilikom donošenja direktiva, uvede tehniku maksimalne harmonizacije umjesto dosadašnje minimalne harmonizacije. Ovo se može protumačiti kao namjera Komisije da politiku zaštite potrošača kreira kao isključivu nadležnost EU, iako to nije propisano ugovorima. U ovom trenutku je nemoguće dati adekvatan odgovor na pitanje da li će u svojim namjerama Komisija uspjeti, s obzirom da je EU nedovršen političko-ekonomski projekat, koji je u cikličnim fazama konstrukcije i rekonstrukcije.

## Literatura

1. Baretić, Marko u Gavella, N., Alinčić, M., Hrabar, D., Gliha, I., Josipović, T., Korać, A., Baretić, M., Nikšić, S. (2002) Evropsko privatno pravo. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
2. Herdegen, M. (2002) Evropsko pravo. Rijeka: Pravni fakultet u Rijeci.
3. Howells, G. and Weatherill, S. (2005) Consumer Protection Law. second edition, Aldershot, United Kingdom: Ashgate Publishing Ltd.
4. Krämer, L. (1986) EEC Consumer Law. Faculte de droit, Louvain-la-Neuve, Belgium: Centre de la consommation.
5. Misita, N. (1997) Osnove prava zaštite potrošača Evropske Zajednice. Sarajevo: Pravni centar Fond otvoreno društvo BiH.
6. Misita, N. (2002) Osnovi prava Evropske unije. Sarajevo: Magistrat.
7. Misita, N. (2010) Evropska unija - osnivanje i razvoj. Sarajevo: Revicon.
8. McCormick, J. (2010) Razumjeti Evropsku uniju. Zagreb: MATE.
9. Moussis, N. (2003) Access to European Union - law, economics, policies. Rixensart, Belgium, European Study Service, 12th revised edition.
10. Pinder, J. (2003) Evropska unija: Kratki uvod. Sarajevo: TKD Šahinpašić.
11. Vilus, J. (1996) Pravna zaštita potrošača. Beograd: Institut za uporedno pravo i Sremska Mitrovica: Eco-Tech, str. 68.
12. Trifković, M. i Omanović, S. (2001) Međunarodno poslovno pravo i arbitraže. Sarajevo: Ekonomski fakultet.
13. Weatherill, S. (2005) EU Consumer and Policy. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing Ltd.
14. Liha, A. (2004) "Zaštita potrošača u procesu proširenja EU: izazovi za Hrvatsku", Zagreb: Institut za međunarodne odnose, dostupno na <http://www.ijf.hr/eng/EU2/Liha.pdf>.
15. Lovenjak, I. (2007) "Razvoj zaštite potrošača u pravu EZ i razlozi koji su doveli do usvajanja novog pristupa u uređenju ove politike", u časopisu Pravo i porezi XVI (2), str. 84.- 89.
16. Meškić, Z. (2009) "Harmonizacija evropskog potrošačkog prava - Zelena knjiga 2007. godine i Nacrt zajedničkog referentnog okvira", u Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46., 3/2009, str. 543.- 569.
17. Misita, N. (2010) "Potrošači i finansijsko tržište EU u svjetlu novijih harmonizacionih mjera", u Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, broj 8, Mostar: Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru i Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.



18. Petrić, S. i Bukovac-Puvača, M. (2009) "Bitna obilježja i ustavnopravna osnova opcijskog instrumenta Europskog ugovornog prava", u Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46., 3/2009, str.513.-541.
19. Smits, J. (2010) "Full Harmonization of Consumer Law? A Critique of the Draft Directive on Consumer Rights", u časopisu European Review of Private Law, 1/2010, Kluwer Law International BV, printed in Great Britain.
20. Twig-Flesner, C. & Metcalfe, D. (2009) "The proposed Consumer Rights Directive - less haste, more thought?", u časopisu European Review of Contract Law, dostupno na <http://ssrn.com/abstract=1345783>.
21. Državni godišnji program za zaštitu potrošača BiH za 2009. ("Službeni glasnik BiH", broj 95/09.)
22. Charter of Fundamental Rights of European Union – OJ C 83, 30.3.2010.
23. Consolidated version of The Treaty on the functioning of The European Union, OJ C 326/47, 26.10.2012.
24. Consolidated version of The Treaty on European union, OJ C 83/13, 30.3.2010.
25. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 11.11.1997.
26. Treaty on European Union, OJ C 191, 29.7.1992.
27. Single European Act, OJ L 169, 29.6.1987.
28. Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, OJ C 92, 25.4.1975, p.0001-0001.
29. Council Resolution of 19 May 1981 on a second programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy OJ C 133, 3.6.1981, p. 1.
30. Council Resolution of 23 June 1986 concerning the future orientation of the policy of the European Economic Community for the protection and promotion of consumer interests OJ C 167, 5.7.1986, p. 1–2.
31. Council Resolution of 15 December 1986 on the integration of consumer policy in the other common policies OJ C 3, 7.1.1987, p. 1–2.
32. Three Year Action Plan of Consumer Policy in the EEC (1990-1992) COM (90) 98 final, 3.5.1990.
33. Three Year Action Plan of Consumer Policy in the EC (1993-1995) COM (93) 378 final, 28.7.1993.
34. Three Year Action Plan of Consumer Policy in the EC (1999-2001) COM (98) 696, final, 1.12.1998.



35. Communication from the Commission – Priorities for Consumer Policy 1996 – 1998, COM 95 (519) final.
36. Decision No 283/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 25 January 1999 establishing a general framework for Community activities in favour of consumers OJ L 34, 9.2.1999, p. 1–7.
37. Decision 1926/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a Programme of Community action in the field of consumer policy (Text with EEA relevance) OJ L 404, 30.12.2006, p. 39–45.
38. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, COM (2005) 115 final, 2005/00 42 COD.
39. COMMISSION DECISION of 14 September 2009 setting up a European Consumer Consultative Group, OJ L 244/21, 16.9.2009.
40. EU Consumer Strategy Policy – EC, COM (2007) 99.
41. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on a Consumer Programme 2014-2020 {COM (2011) 707 final}.
42. Directive 2011/83/EU of The European Parliament and of The Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council (Text with EEA relevance) - OJ L 304, 22.11.2011.
43. [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/index_en.htm)
44. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/675&type=HTML->

## **DEVELOPMENT OF THE CONSUMER PROTECTION POLICY IN THE EU**

### **Summary**

This paper considers the historical origins, the manner and methods of creating a consumer protection policy in the European Union. The EU policy of consumer protection is primarily being created in the European Commission as a central element of the Union's institutional structure, and then in the European Parliament and the Council of the EU, which are significant in terms of adoption of the Union's regulations.

The historical method, normative and content analysis method were used in writing this paper.

The result of this paper is introduction with the policy of consumer protection in the EU which has been evolving as the EU itself.

The conclusion of the paper suggests that there is a tendency of the European Commission to raise the present policy of consumer protection in the EU, which is currently a divided competence of the member States and the EU, through the adoption of certain directives, to the level of exclusive competence of the EU.

### **Key words**

European Commission, consumer protection policy, consumer, EU market.

# OSVRT NA PRAVO PRIVATNOG OSIGURANJA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

stručni članak

UDK: 368.032(497.6)

Adnan Balvanović, MA\*

## Sažetak

U radu se daje osvrt na najznačajniji dio tržišta za pružanje usluga osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine. Radi se o privatnom osiguranju, koje je kao takvo regulisano pozitivnopravnim propisima. S tim u vezi, težište je stavljeno na normativni metod na osnovu kojeg se može dobiti "jasnija slika" o stvarnom uređenju ovakvog načina poslovanja. Privatno osiguranje danas predstavlja suštinu razvoja tržišta kapitala u Federaciji BiH, što se naročito odnosi na realni finansijski sektor. Lica na značajnom položaju u društvima za osiguranje u privatnom osiguranju imaju ključnu ulogu u razvoju korporativnog upravljanja u ovom sektoru. Na osnovu toga se u radu razmatra njihova uloga, ali i realno finansijsko izvještavanje, kao i tehničke i matematičke rezerve.

## Ključne riječi

privatno osiguranje, posredovanje i zastupanje, društva za osiguranje, premija, finansijsko izvještavanje u osiguranju, lica na značajnom položaju.

---

\* *adnan.balvanovic\_530@yahoo.com*

## 1. Uvodna razmatranja

U ovom se radu razmatra i daje osvrt na regulisanje najzastupljenijeg oblika na tržištu za pružanje usluga osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine, tj. privatnog osiguranja u ovom bosansko-hercegovačkom entitetu. S obzirom da se radi o najvećem i najrazvijenijem obliku osiguranja, u tekstu se razmatra kroz:

- (a) uspostavljanje i rad Agencije za nadzor osiguranje Federacije BiH;
- (b) regulisanje rada društava za osiguranje koja posluju na teritoriji Federacije BiH;
- (c) ugovor o osiguranju i plaćanje premije (nastanak obaveze osiguravača odnosno društva za osiguranje);
- (d) garantni fond, tehničke i matematičke rezerve;
- (e) realno finansijsko izvještavanje i reviziju poslovanja društava za osiguranje;
- (f) korporativno upravljanje i položaj lica na značajnom položaju u društvu za osiguranje;
- (g) krivična djela i prekršaje iz oblasti osiguranja i
- (h) zastupanje u osiguranju.

Međutim, prije razmatranja ove materije, potrebno je navesti pozitivno-pravne zakonske propise kojima se uređuje ovaj dio sektora osiguranja u Federaciji BiH.

### 1.1. Zakonski propisi iz oblasti prava privatnog osiguranja u Federaciji BiH

Positivnopravno regulisanje tržišta za pružanje usluga privatnog osiguranja u FBiH podrazumijevalo je usvajanje nekoliko pozitivnih zakonskih propisa u ovoj oblasti, od strane zakonodavca. To su sljedeći zakonski propisi:

- (i) Zakon o društvima za osiguranje u privatnom osiguranju Federacije BiH (u daljem tekstu: ZoDO)<sup>1</sup>;
- (ii) Zakon o osiguranju od odgovornosti za motorna vozila i ostale odredbe o obaveznom osiguranju od odgovornosti<sup>2</sup>;
- (iii) Zakon o posredovanju u privatnom osiguranju (u daljem tekstu: ZoPPO).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> "Službene novine Federacije BiH", br. 24/05 i 36/10.

<sup>2</sup> "Službene novine Federacije BiH", broj 22/05.

<sup>3</sup> "Službene novine Federacije BiH", broj 22/05.

Ovo su pozitivnopravni propisi koji direktno uređuju materiju prava osiguranja na teritoriji Federacije BiH. Prema odredbi člana 85. ZoDO-a, stupanjem na snagu ovog Zakona prestaje da važi Zakon o osiguranju imovine i lica Federacije BiH,<sup>4</sup> osim čl. 66., 69., 70., 71. i 72. i Uredba o osnivanju Ureda za nadzor društava za osiguranje u Federaciji BiH.<sup>5</sup>

Pored navedenih pozitivnih zakonskih propisa, na teritoriji Federacije BiH, kada je u pitanju tržište osiguranja, direktno se primjenjuju i:

- (a) Zakon o Agenciji za osiguranje Bosne i Hercegovine<sup>6</sup> i
- (b) Zakon o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini.<sup>7</sup>

U regulisanju prava osiguranja na teritoriji Federacije BiH neizostavan je i Zakon o obligacionim odnosima ("Službeni list SFRJ" br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 i "Službeni list RBiH" br. 2/92, 13/93, 13/94).<sup>8</sup> Pored navedenih pozitivnih zakonskih propisa, tržište ove vrste osiguranja indirektno regulišu<sup>9 i 10</sup> i Zakon o

---

<sup>4</sup> "Službene novine Federacije BiH", br. 2/95, 7/95, 6/98 i 41/98.

<sup>5</sup> "Službene novine Federacije BiH", br. 18/97 i 42/00.

<sup>6</sup> "Službeni glasnik BiH", broj 12/04.

<sup>7</sup> "Službeni glasnik BiH", br. 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10.

<sup>8</sup> Uredba sa zakonskom snagom o preuzimanju Zakona o obligacionim odnosima iz 1992. godine ("Službeni list RBiH", broj 2/92), kao i Uredba sa zakonskom snagom o izmjenama i dopunama Uredbe sa zakonskom snagom o preuzimanju Zakona o obligacionim odnosima iz 1993. godine ("Službeni list RBiH", broj 13/93).

<sup>9</sup> Ovdje svoju primjenu nalaze i pojedine odredbe Krivičnog zakona Federacije BiH (npr., krivična djela protiv privrede, poslovanja i sigurnosti platnog prometa, kao i krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti). Tako npr., možemo navesti krivično djelo Zloupotreba osiguranja (član 302. KZ FBiH), Pronevjera u službi (član 384. KZ FBiH), Nesavjestan rad u službi (član 387. KZ FBiH) i sl. Ovdje se može dodati još i Zakon o sprečavanju pranja novca u Federaciji BiH, zatim Zakon o notarima Federacije BiH ("Službeni list FBiH", broj 45/02) i dr.

<sup>10</sup> Neizostavan je i Zakon o porezu na dodatnu vrijednost Bosne i Hercegovine ("Službene novine BiH", br. 9/05 i 35/05). Tako se prema odredbi člana 25. stav 1. tačka 1. Zakona o PDV-u (Finansijske i novčane usluge), usluge osiguranja i reosiguranja, uključujući i prateće usluge posrednika i agenata (zastupnika) u osiguranju, ove usluge oslobađaju od poreza na dodatnu vrijednost. Prema odredbi člana 2. stava 1. ZoPD-a (Tumačenje izraza), posrednici u osiguranju su brokeri i zastupnici u osiguranju, fizička ili pravna lica čiji je cilj priprema i ponuda ugovora osiguranja i pružanje usluga koje su vezane za odnose osiguravača i osiguranika. Posredništvo je djelatnost koju obavljaju posrednici. Prema navedenom članu, zastupnik u osiguranju je lice koje posreduje i zaključuje ugovore o osiguranju u ime i za račun osiguravača.

privrednim društvima Federacije BiH,<sup>11</sup> Zakon o tržištu vrijednosnih papira Federacije BiH,<sup>12</sup> Zakon o preuzimanju dioničkih društava Federacije BiH.<sup>13</sup>

## 2. Agencija za nadzor osiguranja Federacije BiH

Kako bi se na tržištu pružanja usluga osiguranja u Federaciji BiH zaštitila načela transparentnosti, zakonitost, jednakosti i realnog finansijskog izvještavanja društava za pružanje usluga privatnog osiguranja, formirana je Agencija za nadzor osiguranja Federacije BiH<sup>14</sup> (član 5. ZoDO-a). Agencija ima ovlasti da nadzire poslovanje društava koja pružaju usluge osiguranja na teritoriji ovog bosansko-hercegovačkog entiteta. Dalje, na osnovu pozitivnopravnih zakonskih propisa, ova Agencija reguliše rad i pružanje usluga osiguranja od strane društva za osiguranje, kroz svoje podzakonske akte (pravilnici, uputstva i mjerila).<sup>15</sup>

Cilj osnivanja Agencije jeste regulatorna i nadzorna zaštita osiguranika i osiguravača u Federaciji BiH (član 6. ZoDO-a). Kao regulatorni ciljevi ovdje se navode naročito:

- nadzor nad primjenom zakona i i podzakonskih akata iz oblasti osiguranja i drugih propisa;
- regulacija rada društava i posrednika u osiguranju;
- stvaranje povjerenja na tržištu u poslove osiguranja;

---

<sup>11</sup> "Službene novine Federacije BiH", br. 23/99 i kasnije izmjene i dopune Zakona.

<sup>12</sup> "Službene novine Federacije BiH", br. 85/08 i 109/12.

<sup>13</sup> "Službene novine Federacije BiH", broj 7/06.

<sup>14</sup> U daljem tekstu će se koristiti i skraćeni naziv: Agencija.

<sup>15</sup> Stupanjem na snagu ZoDO-a, Ured za nadzor društava za osiguranje u Federaciji BiH prerasta u Agenciju za nadzor osiguranja Federacije BiH. Pored ove Agencije, na nivou BiH predviđeno je Zakonom o Agenciji za osiguranje BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 12/04) formiranje Agencija za osiguranje, kojoj su ovim Zakonom dati osnovni zadaci vezani za regulisanje sektora osiguranja na državnom nivou (čl. 2., 6., 7., 9., 10. i 11. Zakona). Shodno odredbi člana 17. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09), ova Agencija spada u samostalne upravne organizacije. Za svoj rad odgovara Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. S druge strane, Agencija za nadzor osiguranja je samostalna i nezavisna neprofitna institucija, koja za svoj rad odgovara Vladi Federacije BiH. Ima svojstvo pravnog lica, čije je sjedište u Sarajevu. Pored toga, Agencija ima svoj pečat koji sadrži njen naziv i grb Federacije BiH. Finansira se iz sljedećih izvora: (a) naknada za odobrenje za obrazovanje koje plaćaju društva i posrednici u osiguranju koji posluju na teritoriji Federacije BiH; (b) naknada za nadzor nad poslovanjem koju godišnje plaćaju društva u skladu sa premijom prikupljenom u svakoj vrsti osiguranja u prethodnoj godini; (c) od troškova vođenja postupka; i (d) od publikacija, donacija i svih ostalih zakonskih izvora.

- sprečavanje finansijskog kriminala, bilo zabranom obavljanja poslova osiguranja koji su u suprotnosti sa ZoDO-om, ili poslova u onom dijelu u kojem bi društva u Federaciji mogla biti iskorištena u svrhe koje su povezane sa finansijskim kriminalom;
- edukacija o koristima i rizicima koji su povezani sa različitim vrstama neživotnog i životnog osiguranja i ostalim ulaganjima u Federaciji, kao i pružanje odgovarajućih informacija i savjeta; i
- savjetovanje i zaštita potrošača u skladu s prirodom uključenih rizika i stepenom iskustva i stručnošću potrošača.

Agencijom upravlja stručni savjet i direktor.<sup>16</sup> Stručni savjet čine predsjednik i četiri člana koje imenuje i razrješava Vlada Federacije BiH na rok od pet godina,<sup>17</sup> na prijedlog federalnog ministra finansija. Direktora Agencija, također, imenuje i razrješava Vlada Federacije BiH na rok od četiri godine, na prijedlog ministra finansija.

Prema odredbi člana 6. ZoDO-a, predviđeno je da Agencija za nadzor osiguranja Federacije BiH ima sljedeća ovlaštenja:

- vrši provjere poslovnih knjiga i dokumenata društva, sa ili bez obavještanja društva;
- angažira ovlaštena stručna lica da izvrše pregled knjiga i dokumenata društva;
- zahtjeva od društva da u okviru određenog vremenskog roka, koji neće biti kraći od 10 dana niti duži od 90 dana, ispravi bilo koji akt ili postupanje koji su u suprotnosti sa odredbama ZoDO-a;
- naređuje društvu da obustavi provođenje bilo koji radnji ili postupaka koji su u suprotnosti sa odredbama ZoDO-a;
- u okviru ovog Zakona i u korist osiguranika izdaje naređenja u pogledu ulaganja, održavanja i raspolaganja sredstvima osiguranja;
- obraća se sudu radi preduzimanja daljnjih radnji i mjera u vezi sa nekim društvom, u slučajevima kada Agencija nema ovlaštenja da provodi svoje funkcije u skladu sa ZoDO-om;
- donosi provedbene propise, druge opće akte (pravilnike, uputstva, naredbe i odluke) i pojedinačne akte (rješenja i zaključke);

---

<sup>16</sup> Član 7. stav 2. ZoDO-a.

<sup>17</sup> Prema ZoDO-u, mandat članovima stručnog savjeta može biti obnavljan.

- organizira ili odobrava obuke;
- na bilo koji drugi način daje smjernice potrebne za primjenu ZoDO-a i za ostala pitanja od značaja za tržište osiguranja;
- nalaže mjere koje se odnose na vođenje poslova osiguranja društva ukoliko smatra da su one neophodne kako bi se osiguralo da društvo vodi poslove u skladu sa regulatornim ciljevima.

Kada su u pitanju posebne istrage, Agencija ima pravo da ulazi u poslovne prostorije društava, podružnice sa ili bez pomoći policije, uz primjenu sile kada je neophodna, i da uzima ili kopira dokumente kada osnovano vjeruje da se dokumenti skrivaju ili da je počinjeno krivično djelo i da bi dokumenti mogli biti uništeni ili izmijenjeni kako bi se prikrilo krivično djelo. S tim u vezi, Agencija može narediti momentalnu aktuarsku kontrolu i tražiti izvještaj o istoj koji treba uraditi postavljeni ovlašteni aktuar o djelatnostima životnog osiguranja društva za osiguranje.

### **3. Društva za osiguranje u privatnom osiguranju u Federaciji BiH**

Društva koja se bave pružanjem usluga osiguranja na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine imaju status dioničkih društava.<sup>18</sup> Prilikom osnivanja ovih društava te njihov upis u registar privrednih društva, važe načela unosa i održavanja kapitala. Ovo je naročito bitno znati, jer ZoDO ova privredna društva vidi isključivo kao dionička društva, tako da kada se želi *exempli gratia* pristupiti pisanju odluke o povećanju kapitala, bitno je istu navesti odlukom o povećanju dioničkog kapitala, a ne odlukom o povećanju osnovnog kapitala, jer ZoDO upravo stoji na tom stanovištu. Dalje, bitno je naglasiti i činjenicu da u Federaciji BiH još uvijek nije usvojen pozitivnopravni propis kojim bi se uvela Evropska kompanija (*Societas Europaea*). Kada se usvoji ovaj pozitivnopravni propis on će uticati na privlačenja potencijalnih investitora u sektor osiguranja, naročito ako uzmemo u obzir činjenicu da danas na unutrašnjem tržištu EU imamo dosta evropskih kompanija koje se bave pružanjem usluga osiguranja. Ove su se kompanije alias privredna društva opredijelile za ovakav vid promjene statusa kompanije u

---

<sup>18</sup> Ova je činjenica navedena i u: Kozarić, S. (2010) Rizik menadžment i osiguranje. Tuzla: Ekonomski fakultet u Tuzli, u 6. dijelu knjige koji se odnosi na "Osiguranje kao metoda za upravljanje rizicima", str. 6.18. "Dioničko društvo za osiguranje osniva se kao i svako drugo dioničko društvo ulaganjem kapitala od strane dioničara koji žele da ostvare profit."



*Societas Europaea*-u najprije iz razloga jer to omogućuje poslovanje na najvećem tržištu na svijetu (unutrašnjem tržištu EU), odnosno stvaranje što većeg broja klijenata (osiguranika), bolji marketing, ali i povećava više radnih mjesta, te smanjuje stopu siromaštva. Tako društva, koja pružaju usluge osiguranja u ovom bosanskohercegovačkom entitetu, imaju ograničenu mogućnost formiranja klijenata, a upravo je ovo formiranje ključno kada govorimo o maksimizaciji dobiti i prilivu novčanih sredstava na račun društva.

Zahtjev za izdavanje dozvole za obavljanje i pružanje usluga, odnosno poslova privatnog osiguranja podnose osnivači osiguravajućeg društva, odnosno lice koje oni ovlaste za to. Taj zahtjev bi trebala pratiti sljedeća dokumentacija:

- (a) ugovor o osnivanju i prijedlog statuta osiguravajućeg društva;
- (b) dokaz o prethodnoj uplati osnivačkog kapitala društava na privremeni račun otvoren kod banke;
- (c) business plan sa svim početnim troškovima poslovanja;
- (d) mišljenja ovlaštenog aktuaru vezana za poslovnu politiku i cilj osnivanja društva za osiguranje;
- (e) rješenje o upisu u registar privrednih društava;
- (f) spisak imena emitenata dioničara;
- (f) izjave osnivača da će postupati u skladu sa kodeksom korporativnog upravljanja;
- (g) obavezivanje osnivača na donošenje etičkog kodeksa korporativnog upravljanja;
- (h) obavezivanje osnivača na razdvajanje vlasničke od upravljačke funkcije;<sup>19</sup>
- (i) omogućavanje pristupa informacijama ostalim stakeholderima društva (npr., dobavljačima, radnicima i sl.) i dr. *Mutatis mutandis*, Društva za osiguranje u Federaciji BiH osnivaju se u skladu sa ZoDO-om i ZoPD-om.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Na ovaj bi se način prihvatio stakeholderski model korporativnog upravljanja, ali i zaštita prava svih korporativnih konstituenata, što je *exempli gratia* praksa u EU. Pored toga, prihvatili bi se OECD načela (2004) i smjernice (2005) u upravljanju privrednim društvom, konkretno u sektoru pružanja usluga privatnog osiguranja. Više o korporativnom upravljanju u EU: Balvanović, A. (2014) "Principi i mehanizmi razvoja korporativnog upravljanja u EU", Porezni savjetnik, Revicon, Sarajevo, broj 2, str. 113.-119.

<sup>20</sup> Prema odredbi člana 50. stava 1. ZoDO-a, postojeći propisi o dioničkim društvima primjenjuju se i na dionička društva iz ZoDO-a, osim ako nisu u suprotnosti sa ovim Zakonom.

U ovom će se dijelu teksta posebno posvetiti odredbama ZoDO-a iz razloga jer ona dodatno uređuju materiju statusnog oblika privrednog društva koje posluje kao društvo za osiguranje na teritoriji Federacije BiH. Prema odredbi člana 26. ZoDO-a, društvo za osiguranje mogu obrazovati fizička i pravna lica (domaća i/ili strana lica). Odobrenje za rad izdaje se pod uslovima predviđenim u članu 35. ZoDO-a, Odluci o dokumentima koji se prilažu uz zahtjev za izdavanje odobrenja za rad i Odluci o vrstama osiguranja. Odobrenje za rad daje pravo društvu da obavlja djelatnost privatnog osiguranja u Federaciji i RS prema pravu obrazovanja. Odobrenje za rad daje se prema vrsti osiguranja za sve ili neke od osiguranih slučajeva obuhvaćenih u toj vrsti, kao i za grupu vrsta u skladu sa klasifikacijom navedenoj u Odluci o vrstama osiguranja. Odobrenje za rad društvu za osiguranje iz Federacije BiH važit će nakon registriranja obrazovanja društva u registru. Propisom Vlade Federacije mogu se regulirati sva specifična pitanja u vezi sa registriranjem obrazovanja društva za osiguranje. U vezi sa odredbom člana 35. stava 2. ZoDO-a, zahtjev za izdavanje odobrenja za rad podnosi se Agenciji zajedno sa svim dokumentima propisanim Odlukom o dokumentima koji se prilažu uz zahtjev za izdavanje odobrenja za rad. Agencija izdaje odobrenje za rad pod pretpostavkom da su potpuno ispunjeni svi uslovi predviđeni ZoDO-om. Ako smatra neophodnim, Agencija može provesti svoju vlastitu istragu u predmetu podnosioca zahtjeva, može sarađivati sa drugim nadležnim upravnim organima i može zatražiti bilo koja neophodna obavještenja koja se tiču ličnih podataka i podataka o bankovnom računu podnosioca zahtjeva. U roku od 60 dana od dana podnošenja zahtjeva za odobrenje, podnesenog u skladu sa zakonski predviđenim uslovima, odnosno po podnošenju svih dokumenata predviđenih ZoDO-om, Agencija će odlučiti da prihvati ili da odbije zahtjev za izdavanje odobrenja za rad. Ova društvu će izdati rješenje o odobrenju za rad samo ako su ispunjeni uslovi predviđeni članom 35. ZoDO-a i dostavljeni svi dokumenti predviđeni Odlukom o dokumentima koji se prilažu uz zahtjev za izdavanje odobrenja za rad.

U pogledu djelatnosti navedenih u Odluci o vrstama osiguranja, Agencija može ograničiti odobrenje izdato za neku vrstu osiguranja na djelatnosti navedene u shemi poslovanja koju podnosilac prijave podnosi u skladu sa članom 35. ZoDO-a i Odlukom o dokumentima koji se prilažu uz zahtjev za izdavanje odobrenja za rad koje donosi Agencija. U odredbi člana 30. ZoDO-a regulisane su vrste osiguranja. Tako djelatnost osiguranja može da uključuje:

- (a) neživotno osiguranje i
- (b) životno osiguranje.

Navedene djelatnosti osiguranja su klasifikovane prema vrstama osiguranja i potklasifikovane prema vrstama rizika.

Kada je u pitanju obrazovanje podružnica društava koja imaju registrovano poslovno sjedište u Republici Srpskoj, ona mogu obrazovati podružnicu u Federaciji, pod uslovom da Agencija za nadzor RS proslijedi Agenciji određenu dokumentaciju na jednom ili više službenih jezika u BiH, što je navedeno u odredbama člana 37. ZoDO-a. U odredbi stava 2. člana 50. ZoDO-a, navedene su obaveze koje moraju izvršavati društva za osiguranje u Federaciji BiH, a one se odnose na činjenicu da svako dioničko društvo mora istovremeno održavati:

- (i) uplaćeni dionički kapital;
- (ii) marginu solventnosti<sup>21</sup> i
- (iii) garantni fond.<sup>22</sup>

Sličnu praksu imamo i na unutrašnjem tržištu Evropske unije, koja je naročito prisutna u oblasti sektora osiguranja.<sup>23</sup>

Posebno pitanje ovdje jeste upisani i uplaćeni dionički kapital društva za osiguranje koje posluje na teritoriji Federacije BiH. Dionički kapital mora biti u potpunosti uplaćen u gotovini pri obrazovanju. Taj kapital ne može biti manji od:

- 2.000.000,00 KM ako društvo posluje sa jednom ili više vrsta osiguranja od 10. do 15.<sup>24</sup> u skladu sa članom 31. ZoDO-a;

---

<sup>21</sup> Prema odredbi člana 2. stava 1. ZoPD-a (Tumačenje izraza), margina solventnosti je sastav imovine u skladu sa djelatnostima koje obavlja svako društvo. Marginu solventnosti propisuje Agencija posebnim aktom.

<sup>22</sup> Garantni fond predstavlja 1/3 margine solventnosti.

<sup>23</sup> Stupanjem na snagu XI. Direktive (Direktiva Savjeta EU br. 89/666/EEZ) uspostavljen je mehanizam po kojem se dokumenti i podaci, koji se odnose na podružnicu koju je u državi članici otvorilo privredno (trgovačko) društvo na koje se primjenjuje pravo druge države članice i na koje se primjenjuje Direktiva 68/151/EEZ, objavljuju prema pravu države podružnice, što je u skladu sa članom 3. te Direktive. Time je uspostavljena veza između ove dvije direktive kada je u pitanju korporativno upravljanje u ovom segmentu poslovanja. Dalje, uspostavljanjem veze između navedenih direktiva dolazi do razvoja principa transparentnosti, zakonitosti i realnog finansijskog izvještavanja na nivou Evropske unije.

<sup>24</sup> Ovdje spadaju: osiguranje od odgovornosti za motorna vozila, osiguranje od civilne odgovornosti za zračne letjelice, osiguranje od civilne odgovornosti za brodove (morska, jezerska, riječna i kanalska plovila), osiguranje od opće civilne odgovornosti, osiguranje kredita i osiguranje jamstva (neposredno i posredno jamstvo). Kada je u pitanju osiguranje kredita, ovdje spada: opća nesolventnost, izvozni krediti, krediti koji se isplaćuju u ratama, hipoteke i poljoprivredni krediti.

- 2.000.000,00 KM ako društvo posluje sa jednom ili više vrsta osiguranja od 1. do 8., 16. i 18.,<sup>25</sup> u skladu sa članom 31. ZoDO-a;
- 1.000.000,00 KM ako društvo posluje sa jednom ili više vrsta osiguranja 9. i/ili 17.<sup>26</sup> u skladu sa članom 31. ZoDO-a;
- 3.000.000,00 KM ako društvo posluje sa životnim osiguranjem;
- 3.000.000,00 KM ako društvo obavlja poslove reosiguranja.

Poseban dio u ZoDO-u je posvećen društvima za uzajamno osiguranje koja posluju na teritoriji Federacije BiH. Tako je prema odredbi člana 51. stava 1 ZoDO-a određeno da je društvo za uzajamno osiguranje društvo u kojem članovi zajednički garantuju da će finansirati i dati naknadu po dešavanju ugovorenog osiguranog slučaja, na osnovu načela uzajamnosti i solidarnosti. DUO<sup>27</sup> je društvo koje ima pravni subjektivitet sa ograničenom odgovornošću svojih članova za obaveze društva. Isključivi cilj DUO je obavljanje djelatnosti neposrednog osiguranja. Ono ne može obavljati djelatnosti reosiguranja, ali može zaključiti ugovore o reosiguranju za svoje vlastite potrebe.

Društva za osiguranje u Federaciji BiH prestaju postojati i gube svoj pravni subjektivitet na način kako je to predviđeno ZoPD-om, kao i ZoDO-om. Pored navedenih pozitivnopravnih propisa, provođenje postupka likvidacije i stečaja društava za osiguranje regulisano je i Zakonom o likvidacionom postupku Federacije BiH,<sup>28</sup> kao i Zakonom o stečajnom postupku Federacije BiH.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Ova se tačka odnosi na: osiguranje od nezgoda (uključujući radničke nezgode i profesionalna oboljenja), zdravstveno osiguranje, osiguranje cestovnih vozila izuzev vozila na tračnicama, osiguranje tračnih vozila, osiguranje zračnih letjelica, osiguranje plovila (pomorska, jezerska, riječna i kanalska plovila), osiguranje robe u prijevozu (uključujući trgovačku robu, prtljagu i svu ostalu robu) i osiguranje imovine od požara i prirodnih sila. Dalje, ovdje spada i osiguranje od različitih finansijskih gubitaka i osiguranje pomoći.

<sup>26</sup> Ovdje spada: osiguranje od ostalih šteta na imovini i osiguranje troškova pravne zaštite.

<sup>27</sup> DUO mora ispunjavati sljedeće kriterije: a) ne smije imati manje od 250 članova, ako je društvo ovlašteno da pokriva samo jednu vrstu rizika; b) ne smije imati manje od 300 članova, ako je društvo ovlašteno da pokriva više od jedne vrste rizika; c) najmanje jedna polovina prihoda od doprinosa društva mora poticati od lica koja su članovi DUO; d) ne smije imati godišnji obrt veći od 2.000.000,00 KM.

<sup>28</sup> "Službene novine FBiH", broj 29/03.

<sup>29</sup> "Službene novine FBiH", broj 29/03 i 32/04.

## 4. Zastupanje u osiguranju u Federaciji BiH

Zastupnici i posrednici u osiguranju moraju raditi prema načelima najboljih stručnjaka u toj oblasti i *bona fide* u najboljem interesu osiguravajućeg društva, kako bi se za društvo mogla formirati određena klijentela osiguranika, odnosno što će se kasnije odraziti na pozitivno i u skladu sa zakonom poslovanje. Zastupanje i posredovanje u osiguranju direktno je uređeno ZOO-om, ZoDO-om i ZoPPO-om. Tako npr., prema odredbi člana 906. stava 1. ZOO-a, kada osiguravač ovlasti nekoga da ga zastupa, a ne odredi obim njegovih ovlaštenja, zastupani je ovlašten u ime i za račun osiguravača sklapati ugovore o osiguranju, ugovarati izmjene ugovora ili produženje njihovog važenja, izdati police osiguranja, naplaćivati premije i primati izjave upućene osiguravaču. S tim u vezi, u stavu 2. navedenog člana navedeno je da, ako je osiguravač ograničio ovlaštenja svog zastupnika, a to ugovaraču osiguranja nije bilo poznato, smatra se kao da ta ograničenja nisu ni postojala.

Prema ZoPPO-u, posredovanje u privatnom osiguranju obavlja se preko zastupnika i brokera u osiguranju.<sup>30</sup> Društvo za osiguranje ne može u Federaciji BiH obavljati djelatnosti neposrednog osiguranja ili djelatnosti reosiguranja preko posrednika u osiguranju koji nisu registrovani u skladu sa ZoPPO-om. Raspodjela rizika osiguranja kao i poslova zaposlenih u osiguranju između društava, čak i ako im se za pribavljanje klijenata daje naknada, neće se smatrati posredovanjem prema odredbama ZoPPO-a. (član 2. stav 1. i 2. ZoPPO-a). Poseban registar zastupnika u osiguranju i brokera u osiguranju vodi Agencija, koji su javno dostupni preko zvanične web stranice ove Agencije. Spisak registrovanih zastupnika i brokera u osiguranju Agencija redovno ažurira, kako ne bi došlo do situacije da se pojave lica koja obavljaju posredovanje u privatnom osiguranju u Federaciji BiH, a da za to nisu ovlaštena. Prema odredbi člana 6. stava 1. ZoPPO-a, zastupnik u osiguranju je pravno ili fizičko lice koje obavlja profesionalnu djelatnost, prema jednom ili više ugovora ili ovlaštenja kojima je dobio uputstvo ili pravo da djeluje u ime i za račun, ili samo za račun, jednog ili više društava. Zastupnik u osiguranju ima isključivi profesionalni cilj da pokreće, predlaže i izvršava pripremne radove do zaključenja ili da zaključuje ugovore o osiguranju. Zastupnik u osiguranju može pomagati u primjeni ili izvršenju ugovora, a posebno u slučaju odštetnog zahtjeva. Zastupnik u osiguranju može pružati i savjetodavne usluge, u skladu sa posebnim odredbama pojedinačnih ugovora sa osiguranikom, tokom perioda

---

<sup>30</sup> Prema odredbi člana 12. ZoPPO-a, nadzor nad poslovanjem posrednika u osiguranja obavlja Agencija.

pokrića osiguranjem. Zastupnik u osiguranju samostalno obavlja djelatnost. S druge strane, prema odredbi člana 8. stava 1. i 2. ZoPPO-a, brokersko društvo u osiguranju osniva se kao dioničko društvo ili društvo sa ograničenom odgovornošću, u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednog društva, ako ovim zakonom pojedina pitanja nisu drugačije uređena. Broker u osiguranju je pravno ili fizičko lice koje samostalno obavlja djelatnosti, čiji je isključivi profesionalni cilj da u ime osiguranika, u pogledu osiguranja ili reosiguranja rizika, dovede u vezu lica koja traže osiguranje ili reosiguranje i društva za osiguranje ili reosiguranje, da obavlja pripremne radove za zaključenje ugovora o osiguranju ili reosiguranju, i ukoliko je ugovoreno, pomaže pri obradi i izvršenju tih ugovora, a naročito u slučaju odštetnog zahtjeva. Broker u osiguranju prima proviziju od društva i djeluje uz potpunu slobodu u pogledu izbora društva.

## 5. Ugovor o osiguranju i Premija

Težišni dijelovi poslovne politike svakog osiguravajućeg društva je, nesumnjivo, stvaranje što veće lepeze osiguranih klijenata, kao i prikupljanje premije osiguranja. Politika regulisanja premijskog sistema danas u Federaciji Bosne i Hercegovine spada u nadležnost Agencije. Prema pozitivnopravnim propisima, ova Agencija ima ovlasti pratiti poslovanje privrednih (trgovačkih) društava na teritoriji Federacije BiH u pružanju usluga osiguranja. Osiguravajuće društvo je zbog toga u obavezi, na načelima ugovornog obligacionog prava, sastaviti ugovor o osiguranju, regulisati način plaćanja premije svojim internim aktima (uslovi-ma/uvjetima), na osnovu kojih nastaje njegova obaveza, kao obaveza osigurava-ča<sup>31</sup> unutar prethodno uspostavljenog ugovornog (poslovnog) odnosa sa klijen-

---

<sup>31</sup> Tako npr., Slobodan Jovanović navodi četiri osnovna principa koji moraju biti ispunjeni da bi kod osiguranja na bazi postavljanja odštetnog zahtjeva nastala obaveza osiguravača. To su sljedeći principi: (1) Osiguranik prvo mora da primi obaveštenje o odštetnom zahtevu ili obaveštenje o okolnostima koje mogu da dovedu do postavljanja odštetnog zahteva (potencijalni odštetni zahtev – prim. aut.) tokom trajanja polise; (2) Odštetni zahtev ili potencijalni odštetni zahtev mora se prijaviti osiguravaču tokom trajanja polise; (3) Nepažnja, greška ili propust zbog kojeg je nastala šteta mora da nastane posle ispunjenja "prethodnih radnji" ili u retroaktivnom periodu navedenom u polisi i (4) Osiguranik mora da da izjavu "u dobroj veri" da fizičko lice i firma nisu znali da je učinjena greška, propust ili sporna radnja na datum zaključenja polise. Jovanović, S., 2010 "Osiguranje od odgovornosti – ugovorno pokriće po sistemu nastanka osiguranog uzroka ili datuma postavljanja odštetnog zahteva" (online). Revija za pravo osiguranja, 1-2010, str. 35. Dostupno na: <http://www.erevija.org/pdf/articles/ser/SlobodanJovanovic1-2010.pdf>

tom (osiguranikom). To sve, dakle, mora biti u skladu sa uslovima osiguranja i tarifama premija koji su na snazi u vrijeme zaključenja ugovora o osiguranju. Ovaj ugovorni odnos se zakonski reguliše najprije u Zakonu o obligacionim odnosima, pa će se od njega i poći kako bi se formirala slika o ugovoru o osiguranju i premiji.

Usluge pružanja osiguranja su regulisani Zakonom o obligacionim odnosima (u daljem tekstu: ZOO) u njegovoj glavi XXVII., čl. 897.-965. Odjeljak 1. u ovoj Glavi nosi naziv "Zajedničke odredbe za imovinska osiguranja i osiguranja lica". U njemu se najprije daje definicija ugovora o osiguranju. Tako *exempli gratia*, prema odredbi člana 897. ZOO-a, ugovorom o osiguranju,<sup>32</sup> obavezuje se ugovarač osiguranja da, na načelima uzajamnosti i solidarnosti, udružuje određeni iznos u zajednici osiguranja, odnosno zajednici rizika (osiguravač), a zajednica se obavezuje da, ako se desi događaj koji predstavlja osigurani slučaj, isplati osiguraniku ili nekom trećem licu naknadu, odnosno ugovorenu svotu ili učini nešto drugo. Kao što se može vidjeti iz citirane zakonske odredbe, osnovna načela na kojima počiva pružanje usluga osiguranja u Federaciji BiH su uzajamnost i solidarnost. Oni su, kao takvi, kumulativno postavljeni i kao takvi moraju postojati prilikom svakog uspostavljanja ugovornog odnosa, kada je u pitanju osiguranje. Dalje, ZOO reguliše i pojam osiguranog slučaja. Prema odredbi člana 898. stava 1. ZOO-a, događaj, s obzirom na koji se sklapa osiguranje (osigurani slučaj), mora biti budući, neizvjestan i nezavisan od isključive volje ugovarača. Tako je prema odredbi stava 2. ovog člana ugovor o osiguranju ništav ako je u času njegovog sklapanja već nastao osigurani slučaj ili je taj bio u nastajanju, ili je bilo izvjesno da će nastupiti, ili ako je već tada bila prestala mogućnost da on nastane. Ovo bi bile ujedno i uvodne napomene kada je u pitanju pravo osiguranja u Federaciji BiH.

Ovdje se postavlja pitanje: "Kada je ugovor o osiguranju sklopljen?", a odgovor se nalazi u odredbi člana 901. ZOO. Prema odredbi člana 901. stav 1. ZOO-a, ugovor o osiguranju je sklopljen kada ugovarači potpišu policu osiguranja ili listu pokrića. Dakle, zakonodavac predviđa da se ovaj ugovorni odnos uspostavlja tek s potpisom. Ovdje potpis ugovarača ne podrazumijeva ujedno i datum kada nastaje i njegova obaveza prema osiguravaču koja se, obično prema uslovima osiguravača, veže za trenutak plaćanja premije osiguranja i protek određenog vremenskog

---

<sup>32</sup> Kada se posmatra pozitivnopravna regulativa drugih država, a naročito članica Evropske unije, može se primijetiti da ugovor o osiguranju definišu evropski građanski zakonici. Tako npr., ovaj ugovor definiše u svojim odredbama italijanski Građanski zakonik (član 1882.) i sl. Ovu činjenicu navodi i dr. Benedetto Farsaci u svom članku – Farsaci, B., 2012. "Ugovor o osiguranju: istorijski i teorijski profil iz ugla evropskog prava" (online). Evropska revija za pravo osiguranja, 4-2012, str. 25., Dostupno na: <http://www.erevija.org/pdf/articles/ser/BenedettoFarsaci4-2012.pdf>



perioda (npr., 24 sata od trenutka plaćanja prve rate premije i sl.). S druge strane, prema odredbi stava 2. navedenog člana, pismena ponuda učinjena osiguravaču za sklapanje ugovora o osiguranju veže ponudioca, ako on nije odredio kraći rok, za vrijeme od osam dana kada je ponuda prispjela osiguravaču, a ako je potreban liječnički pregled, onda za vrijeme od trideset dana. Ako osiguravač u tom roku ne odbije ponudu koja ne odstupa od uslova pod kojima on vrši predloženo osiguranje, smatrat će se da je prihvatio ponudu i da je ugovor sklopljen, gdje se u tom slučaju ugovor smatra sklopljenim kada je ponuda prispjela osiguravaču (stav 3. i 4. člana 901. ZOO-a).

Polica i lista pokrića najprije su regulisani u odredbama člana 902. ZOO-a. Međutim, definica police je data u odredbi člana 2. ZoDO-a. Prema odredbi člana 2. stava 1. tačka 1. ZoDO-a, polica<sup>33</sup> je pisana isprava o sklopljenom ugovoru o osiguranju. S druge strane, bitni elementi police su dati u odredbi stava 1. člana 902. ZOO-a. Prema navedenoj odredbi ZOO-a, u polici moraju biti navedeni: ugovorne strane, osigurana stvar odnosno osigurano lice, rizik obuhvaćen osiguranjem, trajanje osiguranja i vrijeme pokrića, svota osiguranja ili da je osiguranje neograničeno, premija ili doprinos, datum izdavanja police i potpisi ugovornih strana. Kada je u pitanju lista pokrića, može se navesti da polica osiguranja može biti privremeno zamijenjena listom pokrića u koju se unose bitni elementi (lat. *essentialia negotii*) ugovora (stav 2. člana 902. ZOO-a). Osiguravač je prema odredbi stava 3. člana 902. ZOO-a dužan upozoriti ugovarača osiguranja da su opći i posebni uslovi osiguranja sastavni dio ugovora i predati mu njihov tekst, ako se ti uslovi ne nalaze u samom tekstu police.<sup>34</sup> Kada je u pitanju kolizija odredaba općih i/ili posebnih uslova osiguranja sa odredbama navedenim u polici osiguranja, prednost se daje odredbama navedenim u polici osiguranja. S druge strane, prema odredbi stava 6. člana 902. ZOO-a, a u vezi s sporazumom ugovarača, polica može glasiti na određeno lice, po naredbi ili na donosioca.

---

<sup>33</sup> Prema odredbi člana 2. stav 1. tačka 10. Zakona o osiguranju od odgovornosti za motorna vozila i ostale odredbe o obaveznom osiguranju od odgovornosti ("Službene novine Federacije BiH", broj 22/05) - "Tumačenje izraza", polica osiguranja je dokument koji izdaju društva koja pokrivaju rizike građanske odgovornosti prouzrokovane upotrebom vozila na cijeloj teritoriji BiH, a koji dokazuju da je ugovoreno sa osiguranikom obavezno pokriće za ove rizike.

<sup>34</sup> Praksa je osiguravajućih društava u Federaciji BiH da na polici osiguranja navedu da su opći i posebni uslovi osiguranja sastavni dio police i da iste predaju ugovaraču osiguranja prilikom zaključenja (potpisivanja) same police. Ovakav vid poslovne prakse osiguravajućih društava u Federaciji BiH je izgrađen upravo na odredbi stava 4. člana 902. ZOO-a.



Plaćanje premije osiguranja, kada su u pitanju društva za osiguranje koja posluju na teritoriji Federacije BiH, regulisano je odredbama ZOO-a, u članovima 912. i 913. Zakona.

Prema odredbi člana 912. stav 1. ZOO-a, ugovarač osiguranja dužan je platiti premiju osiguranja, ali je osiguravač dužan primiti isplatu premije od svake osobe koja ima pravni interes da ona bude plaćena. U vezi s navedenom odredbom, zakonodavac u ovom slučaju uređuje sam postupak dužnosti plaćanja i primanja premije osiguranja. Prema stavu 2. navedenog člana, premija se plaća u ugovorenim rokovima, a ako treba da se isplati odjednom, onda se plaća prilikom sklapanja ugovora. Ovaj dio člana 912. ZOO-a je veoma bitan za razumijevanje, jer se na osnovu ove odredbi formira i sam nastanak obaveze osiguravača ukoliko nastupi osigurani slučaj, što je često i sastavni dio opštih i posebnih uslova osiguranja. U stavu 3. člana 912. ZOO-a regulisano je da je mjesto plaćanja premije mjesto u kojem ugovarač osiguranja ima svoje sjedište odnosno prebivalište, ako ugovorom nije određeno neko drugo mjesto. Kao što se može vidjeti iz ove zakonske regulacije, kao mjesto plaćanja premije najprije se određuje da je to mjesto gdje ugovorač osiguranja ima svoje sjedište, odnosno prebivalište. Dalje, zakonodavac je ostavio tu mogućnost da ugovorne strane mogu odrediti drugo mjesto za plaćanje premije osiguranja, što se mora naznačiti u samom ugovoru o osiguranju.

Posljedice neisplate premije osiguranja regulisane su u odredbama člana 913. ZOO-a. Odredbe ovog člana ne primjenjuju se na osiguranje života. Tako prema odredbi stava 1. ovog člana, ako je ugovoreno da se premija plaća prilikom sklapanja ugovora, obaveza osiguravača da isplati naknadu ili svotu određenu ugovorom počinje idućeg dana od dana uplate premije. Obično u uslovima osiguravača stoji formulacija "24 časa od trenutka uplate prve rate premije". Prema odredbi stava 2. navedenog člana, ako je ugovoreno da se premija plaća nakon sklapanja ugovora, obaveza osiguravača da isplati naknadu ili svotu određenu ugovorom počinje od dana određenog u ugovoru kao dan početka osiguranja. Međutim, ako ugovarač osiguranja premiju koja je dospjela nakon sklapanja ugovora ne plati do dospelosti, niti to učini koje drugo zainteresovano lice, ugovor o osiguranju prestaje po samom zakonu nakon isteka roka od trideset dana od kada je ugovaraču osiguranja uručeno preporučeno pismo osiguravača kojim ga obavještava o dospelosti premije, s tim da taj rok ne može isteći prije nego što protekne trideset dana od dospelosti premije.<sup>35</sup> S druge strane, ugovor o osiguranju prestaje po zakonu i u slučaju da sama premija osiguranja nije plaćena u roku od

---

<sup>35</sup> Član 913. stav 3. ZOO

godinu dana od dana njene dospelosti, što je predviđeno odredbom stava 4. navedenog člana.

Ovdje se postavlja još jedno veoma važno pitanje koje se odnosi na opće uvjete osiguranja. Zašto su oni bitni, odnosno, koja je njihova važnost i uloga u ugovornom odnosu u oblasti pružanja usluga osiguranja? Opći uvjeti osiguranja se donose od strane svakog pojedinačnog društva za osiguranje i služe najprije za zaštitu njegovih poslovnih interesa, unutar ugovornog odnosa sa klijentom. U poslovnoj praksi se dešava situacija da zastupnici u osiguranju, prilikom sklapanja ugovornog odnosa (potpisivanja police osiguranja) ne objašnjavaju uslove potencijalnom klijentu koji se želi osigurati. Ovo najprije iz razloga jer to zahtjeva dugotrajan postupak i dosta vremena, pa je potrebno da klijent, prije nego što potpiše policu osiguranja, prethodno pročita opće (i posebne) uvjete osiguranja. Tako npr., u uslovima može pisati da obaveza osiguravača počinje 24 sata od trenutka plaćanja prve rate premije osiguranja klijenta. Tako da klijent koji je propustio prethodno da pročita uvjete osiguranja i doživi saobraćajnu nezgodu na putu, a ne plati prvu ratu premije, već to uradi naknadno, bit će odbijen u svom zahtjevu za naknadu za štetu na vozilu, bez obzira što je sa osiguravačem, odnosno njegovim zastupnikom, potpisao policu osiguranja od autoodgovornosti. Ovo se u praksi najčešće dešava kad ovakvi klijenti budu odbijeni u svom zahtjevu od pravne službe osiguravajućeg društva u pitanju.

Pored navedenog primjera koji nam govori kako je neophodno prethodno pročitati sve uvjete osiguranja prilikom zaključenja police,<sup>36</sup> postoje i brojni drugi primjeri u praksi. Tako ovdje možemo navesti i primjer koji se odnosi na kasko osiguranje. Osiguravač u svojim uvjetima može predvidjeti da promjenom nosioca prava korištenja ili prava svojine na osiguranom vozilu, ugovor o osiguranju prestaje da proizvodi pravno dejstvo 24-tog sata određenog dana, kada je novi korisnik odnosno sopstvenik preuzeo vozilo.

---

<sup>36</sup> Tako npr., Srđan Šimac navodi sljedeće: Opći uvjeti ugovora postali su sastavnim dijelom tzv. "formularnog prava". Naime, u suvremenim uvjetima poslovanja, sklapanje ugovora putem unaprijed pripremljenih formulara čiji sadržaj u cijelosti ili pretežitom dijelu određuje samo jedna ugovorna strana, postalo je u nekim područjima, među kojima je svakako i osiguranje ("opći uvjeti" ili "pravila osiguranja"), gotovo beziznimno pravilo. Formularno ugovaranje nastaje kao posljedica potrebe ubrzanja postupka ugovaranja, nastojanja za smanjenjem troškova, unifikacije rizika vezanih za ugovorni odnos, i dr. Pomoću unaprijed pripremljenih formulara izbjegavaju se pregovori oko sadržaja ugovora, što je od iznimnog značaja kada je riječ o slučajevima u kojima se sklapa veći broj ugovora gotovo jednakog sadržaja. Šimac, S. (2007) "Nevaljanost pojedinih odredbi općih uvjeta iz ugovora o kasko osiguranju motornog vozila, Smije li nemogućnost predodjenja prometne dozvole ukradenog vozila predstavljati zapreku za isplatu osigurarine?", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, Vol.28, No.1, str. 3.

## 6. Garantni fond i matematičke rezerve

Društvo za osiguranje u Federaciji mora ustanoviti garantni fond koji će biti detaljnije reguliran podzakonskim aktom Agencije. Garantni fond iznosi jednu trećinu margine solventnosti.

U slučaju neživotnog osiguranja, garantni fond ne smije biti manji od iznosa koji odgovara iznosu od:

- 2.000.000,00 KM u slučaju društava koja obavljaju jednu ili više vrsta osiguranja od 10. do 15.;
- 2.000.000,00 KM u slučaju društava koja obavljaju jednu ili više vrsta od osiguranja od 1. do 8., uključujući i vrste osiguranja 16. i 18.;
- 1.000.000,00 KM u slučaju društava koja obavljaju vrstu osiguranja 9. i/ili 17.;
- 3.000.000,00 KM u slučaju da društva obavljaju poslove reosiguranja.

Kod društva koje obavlja vrstu "kreditno osiguranje", ako su godišnji iznosi premija i doprinosa kojim se terete klijenti, a koji se odnose na ovu vrstu osiguranja, za svaku od posljednje tri finansijske godine prelazili 5.000.000,00 KM ili iznos jednak 4% ukupnog iznosa premija ili doprinosa kojim društva terete klijente, garantni fond ne smije biti manji od 3.000.000,00 KM.

Kao što Jasna Pak navodi, kao i kod neživotnih osiguranja, garantni fond u životnim osiguranjima treba da obezbedi da osiguravači od njihovog osnivanja imaju dovoljno sredstava koja obezbeđuju da margina solventnosti ne bude ispod minimuma sigurnosti.<sup>37</sup>

Ovdje se može navesti i Direktiva Evropskog parlamenta i Vijeća br. 2002/83/EZ od 05. novembra 2002. godine.<sup>38</sup> Prema odredbama ove Direktive, privredna (trgovačka) društva koja posluju na unutrašnjem tržištu Evropske unije u sektoru osiguranja imaju obavezu povećanja minimalnog iznosa garantnog fonda na 3.000.000 eura.<sup>39</sup> Pored navedene Direktive, danas na unutrašnjem tržištu Unije imamo Direktivu br. 2009/103/EZ. U poglavlju IV. ove Direktive dodatno se reguliše garantni fond (čl. 10. i 11.).<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Pak, J. (2011) Pravo osiguranja. Beograd: Univerzitet Singidunum, str. 62.

<sup>38</sup> OJL345

<sup>39</sup> Article 29. al. 2. Directive 2002/83/EC: *The guarantee fund may not be less than a minimum of EUR 3 million*. Ovu činjenicu navodi i Pak, J. (2011), op.cit., str. 62.

<sup>40</sup> Isto se navodi i u: Slavnić, J., 2010 "Nedostaci u načinu organizovanja garantnog fonda i propisanim merama nadzora u novom Zakonu o obaveznom osiguranju u saobraćaju" (online) Revija za pravo osiguranja, 2-2010, str. 9. Dostupno na: <http://www.erevija.org/pdf/articles/ser/jovanslavnic3.2010.pdf>

Shodno tome, možemo vidjeti kako se na unutrašnjem tržištu Unije daje velika pažnja povećanju garantnog fonda. Potrebno je u tom pravcu mijenjati i usaglašavati pozitivnopravne propise Federacije BiH sa EU, kako bi se ispunila i ova obaveza Bosne i Hercegovine prema Uniji.

### **6.1. Tehničke i matematičke rezerve prema ZoDO-u**

Prema odredbi člana 56. ZoDO-a, društvo koje ima sjedište u Federaciji, obavezno je da formira odgovarajuće tehničke rezerve (rezerviranja) za sve ugovore o osiguranju koje zaključi u Federaciji ili u RS putem podružnica, u skladu sa Pravilnikom o tehničkim rezervama.<sup>41</sup> Za osiguranje zaključeno van BiH, društva će formirati tehničke rezerve (rezerviranja) u skladu sa odredbama ZoDO-a i Pravilnika o tehničkim rezervama, samo ako podliježu odgovarajućoj obavezi da te rezerve (rezerviranja) obrazuju u spomenutoj zemlji.

Tako npr., Emina Imamović navodi da pojam pretpostavlja određenu nesigurnost zbog mogućih kretanja u budućnosti. Prema navedenom, uvijek su moguće razlike između iznosa konačnih (stvarnih) obaveza i ranije utvrđenih rezervisanja koje se odražavaju u bilansu uspjeha (dobit/gubitak) u idućim razdobljima.<sup>42</sup>

## **7. Finansijsko izvještavanje i revizija društava za osiguranje u Federaciji BiH**

Realno finansijsko izvještavanje društava koja pružaju usluge osiguranja na teritoriji Federacije BiH jeste jedno od obaveza koje se mora ispuniti prema pravilima tržišne ekonomije, ali i na osnovu činjenice prihvaćanja Međunarodnih računovodstvenih standarda (MRS) i Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja (MSFI) privrednih društava. Realno finansijsko izvještavanje je bitno jer govori o činjenici da li društvo za osiguranje pozitivno posluje. Ovo je veoma bitno *exempli gratia* kada se društvo za osiguranje želi prijaviti za učestvovanje u postupku javnih nabavki gdje, na osnovu finansijskih izvještaja, može dokazati svoje pozitivno poslovanje. Dalje, finansijski izvještaji u društvima za osiguranje su veoma bitni i upravi i nadzornom odboru tog društva, jer na osnovu

---

<sup>41</sup> "Službene novine Federacije BiH", broj 80/60

<sup>42</sup> Imamović, E. (2013) "Klasifikacija rizika u društvima za osiguranje", FEB, Sarajevo, 10/13, str. 72.-74.

njih mogu donositi svoje poslovne odluke i kreirati svoju poslovnu politiku usmjerenu na sticanju i maksimizaciji dobiti.<sup>43</sup>

Finansijsko izvještavanje i revizija jesu jedni od osnovnih elemenata koji sprečavaju nezakonito poslovanje kada su u pitanju društva osiguranje u Federaciji BiH, te kao takvi prate i sam razvoj prava osiguranja na ovim prostorima. Tako prema odredbi člana 60. stav 1. ZoDO-a, Agencija će zahtijevati od društava koja imaju sjedište u Federaciji da dostavljaju izvještaje zajedno sa svim statističkim dokumentima koji su neophodni u svrhu nadzora. Agencija za nadzor osiguranja Federacije BiH i Agencija za nadzor RS, jedna drugoj će dostavljati sve dokumente i podatke koji su korisni za obavljanje nadzora.

U roku od četiri mjeseca od okončanja finansijske godine, osiguravač mora dostaviti Agenciji bilans stanja i bilans uspjeha, zajedno sa svim revizorskim izvještajima, kao i sa finansijskim izvještajima čiji su oblik, sadržaj, podaci, pojedinosti i potvrde određene Odlukom o obliku i sadržaju izvještaja koji dostavljaju društva Agenciji, koju donosi Agencija za nadzor osiguranja Federacije BiH.<sup>44</sup>

Društvo mora dostaviti sve podatke, dokumente i dodatne pojedinosti u obliku koji zahtijeva Agencija za nadzor osiguranja Federacije BiH radi procjene ulaganja i finansijskog položaja, što se vrši nakon podnošenja izvještaja životnog osiguranja Agenciji.

Kada su u pitanju društva za osiguranje koja posluju na teritoriji Federacije BiH, bitno je naglasiti njihovu obavezu održavanja likvidnosti. Finansijski dio prava osiguranja u Federaciji BiH regulisan je Pravilnikom o likvidnosti<sup>45</sup> donijetim od strane Agencije.<sup>46</sup> Prema odredbi člana 1. ovog Pravilnika, ovim Pravilnikom uređuje se način utvrđivanja i praćenja likvidnosti društva za osiguranje, te sadržaj, način i rokovi izvještavanja Agencije o likvidnosti društva. Obaveza održavanja likvidnosti nalazi se u odredbi člana 2. ovog Pravilnika, gdje stoji da je društvo dužno upravljati imovinom i izvorima sredstava na način da u svakom trenutku može izmiriti sve dospjele obaveze.

---

<sup>43</sup> U vezi sa analiziranjem finansijskih izvještaja društva za osiguranje neizostavni su tzv. finansijski omjeri (npr., omjer zaduženosti ili finansijske poluge, zatim omjer likvidnosti, omjer učinkovitosti ili prometa i omjer profitabilnosti). Služe za izbjegavanje ogromne količine finansijskih podataka i za poređenje poslovanja privrednog (trgovačkog) društva. Više o omjerima u: Brealey, A., Myers, S. i Marcus, A. (2007) Osnove korporativnih financija. Zagreb: MATE d.o.o. Zagreb, str. 456.

<sup>44</sup> Član 60. stav 2. ZoDO-a

<sup>45</sup> "Službene novine FBiH", broj 24/13

<sup>46</sup> Broj: 1.0.-021-282-2/2013 od 6.3.2013. godine

Likvidna sredstva društva u smislu ovoga Pravilnika<sup>47</sup> su:

- novčana sredstva na transakcijskim računima;
- novčana sredstva na deviznim računima po srednjem kursu Centralne banke Bosne i Hercegovine na dan obračuna;
- novčana sredstva u blagajni;
- depoziti po viđenju;
- oročeni depoziti koji se mogu bezuslovno razročiti, izuzev namjenskih deponovanih sredstava 50% minimalnog garantnog fonda propisanog članom 54. ZoDO-a, te deponovana sredstava društva kod Biroa zelene karte u Bosni i Hercegovini;
- vrijednosni papiri koje je moguće trenutno unovčiti, i to:
  1. vrijednosni papiri čiji je izdavač Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Brčko Distrikt BiH,
  2. vrijednosni papiri za koje garantuje neki od subjekata iz alineje 1) i
  3. vrijednosni papiri kojima se trguje na organizovanom tržištu u Bosni i Hercegovini.

## **8. Korporativnopravni položaj članova uprave društava za osiguranje u Federaciji BiH**

Korporativno upravljanje se može definisati kao upravljanje poslovnim procesima, unutar privrednog društva, u cilju maksimizacije dobiti. Članovi organa upravljanja (govorimo o organima upravljanja jer je u Federaciji BiH prihvaćen dualni sistem korporativnog upravljanja: skupština dioničara, nadzorni odbor, uprava i odbor za reviziju) moraju raditi *bona fide* i donositi svoje poslovne odluke u najboljem interesu privrednog društva u kojem rade, bez sukoba interesa. Korporativno upravljanje u društvima za osiguranje Federacije BiH prepušteno je regulisanju i nadzoru Agencije za nadzor osiguranja Federacije BiH.

---

<sup>47</sup> Član 7. Pravilnika

Korporativnopravni položaj članova uprave<sup>48</sup> u društvima za osiguranje u Federaciji BiH regulisana je ZoDO-om, kao i ZoPD. Međutim, korporativno upravljanje u ovim privrednim društvima dodatno se reguliše podzakonskim aktima donesenim od strane Agencije za nadzor osiguranja FBiH. Dakle, sve što nije regulisano odredbama ZoDO-a, odnosno podzakonskim aktima Agencije za nadzor osiguranja FBiH, primjenjuju se odredbe ZoPD. Ono što je ovdje bitno naglasiti jeste neusaglašenost ZoPD-a i ZoDO-a sa pravom EU kada je u pitanju sistem upravljanja. I dalje je u FBiH naveden isključivo dualistički sistem korporativnog upravljanja, kako je to predviđeno ZoPD-om (član 239. Zakona). Zakonodavac bi trebao izvršiti izmjene i dopune ovih zakonskih propisa i omogućiti i monistički sistem korporativnog upravljanja (sa odborom direktora).

Prema odredbi člana 61. ZoDO-a,<sup>49</sup> lica na rukovodećim položajima u društvu moraju biti dobrog ugleda i morala, sa zadovoljavajućim kvalifikacijama ili iskustvom u rukovođenju.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Tako npr., kada su u pitanju sporovi članova uprave, Hrvoje Vojković navodi slijedeće: U slučaju spora članovi uprave moraju dokazati da su u obavljanju svojih dužnosti postupali uredno i savjesno te nema obveze na naknadu štete društvu ako su djelovali u skladu sa zakonitom odlukom glavne skupštine. Bitno je samo da je odluka glavne skupštine postojala prije negoli se sporna radnja poduzela. Nije moguća eskulpacija od odgovornosti člana uprave na temelju naknadno donesene odluke glavne skupštine društva. Ako bi više članova uprave povrijedilo svoje obveze, njihova odgovornost je solidarna. Pitanje omjera u krivnji može biti relevantno jedino za eventualni regres među njima, koji se rješava po pravilima Zakona o obveznim odnosima. Vojković, H. (2008) "Osiguranje od odgovornosti članova uprava, nadzornih odbora i prokurista trgovačkih društava", Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, Vol.58 No.4, str. 1030.

<sup>49</sup> Svi dokumenti iz ovog člana prihvatit će se samo ako nije prošlo više od 90 dana od dana njihovog izdavanja.

<sup>50</sup> Prema Pravilniku o izmjenama i dopunama Pravilnika o licima na značajnom položaju u društvima za osiguranje ("Službene novine FBiH", broj 8/11), kao i samom Pravilniku o licima na značajnom položaju u društvima za osiguranje ("Službene novine FBiH", broj 16/10), lice koje se bira na ovu poziciju mora ispunjavati određene uslove, kao što su: (a) da ima visoku stručnu spremu a najmanje jedan član uprave mora biti diplomirani ekonomist ili diplomirani pravnik; (b) ima najmanje tri godine radnog iskustva na rukovodećem položaju u društvu odnosno šest godina iskustva na poslovima u finansijskim institucijama ako je diplomirani ekonomist ili diplomirani pravnik, a najmanje pet godina radnog iskustva na rukovodećem položaju odnosno poslovima aktuara u društvu ako je druge struke; (c) nije bilo član uprave, upravnog/nadzornog odbora društva nad kojim je pokrenut stečajni postupak, odnosno oduzeto odobrenje za rad zbog kršenja zakona; (d) nije član uprave odnosno prokurist drugog društva i drugog pravnog lica; (e) nije član nadzornog odbora drugog društva odnosno drugog povezanog pravnog lica i (f) nije osuđivan za utaju i pronevjeru u službi, zloupotrebu povjerenja, krivotvorenje, upotrebu krivotvorenih dokumenata, krađu javne ili privatne imovine, davanje lažnih izjava, davanje ili uzimanje mita ili bilo koje drugo krivično djelo vezano za obavljanje profesionalne djelatnosti.

Prema odredbi stava 2. člana 61. ZoDO-a, lica koja su bila osuđivana za: utaju i pronevjeru u službi, zloupotrebu povjerenja, krivotvorenje, upotrebu krivotvorenih dokumenata, krađu javne ili privatne imovine, davanje lažnih izjava, davanje ili uzimanje mita, ili bilo koje drugo krivično djelo u vezi sa obavljanjem njihove profesionalne djelatnosti u skladu sa zakonom, kao i lica koja su bila članovi upravnog odbora društva nad kojim je otvoren stečaj, ili čije je odobrenje za rad oduzeto zbog kršenja zakona, ne mogu biti imenovana za direktore, zamjenike direktora, rukovodioce, izvršne direktore niti ovlaštene zastupnike i ovlaštene aktuare društva. Lica koja su vršila dužnost članova uprave društva nad kojim je otvoren stečaj ili čije je odobrenje oduzeto, mogu biti postavljena na pozicije naznačene u ovom stavu nakon isteka perioda od pet godina.

Stakeholderski model korporativnog upravljanja podrazumijeva i javno objavljivanje određenih informacija, kao što su: članovi uprave i nadzornog odbora, finansijsko izvještavanje (informacije potrebne *exempli gratia* potencijalnim investitorima, povjeriocima društva, državnim organima i dr.), vanjski revizor, kodeks korporativnog upravljanja i etički kodeks korporativnog upravljanja. Društva koja pružaju usluge osiguranja na tržištu Federacije BiH, obično na svojim web stranicama imaju ove informacije. Međutim, rijetki su primjeri (gotovo da ih i nema) kada je u pitanju javno objavljivanje kodeksa i etičkih kodeksa korporativnog upravljanja. Potrebno je da se i oni objave, jer takvi kodeksi obično u svom tekstu sadrže načine regulisanja *bona fidei* odnosa, što može animirati i privući potencijalne investitore, ali i povećati lepezu klijentele, kao i maksimizirati dobit društva. Navedenom bi posebnu pažnju trebali obratiti lica na značajnom položaju u društvu tokom obavljanja njihovog mandata.

## **9. Pregled krivičnih djela i prekršaja iz oblasti osiguranja**

U ovom dijelu rada daje se prikaz regulisanja i zaštite klijenata i njihovih prava, ali i drugih stakeholdera društva za osiguranje od aktivnih učinitelja krivičnih djela. Krivična djela i prekršaji sastavni su dio teksta ZoDO-a (čl. 73.-78.). Stim u vezi imamo sljedeća:

- (a) lažne izjave;
- (b) davanje lažnih izvještaja;
- (c) davanje lažnih procjena;
- (d) neovlašteno poslovanje i
- (e) povreda povjerljivih informacija.



Krivično djelo Lažne izjave predviđeno je odredbom člana 73. ZoDO-a. Prema odredbi stava 1. navedenog člana, ukoliko podnosilac prijave u toku postupka obrazovanja društva da lažnu izjavu Agenciji za nadzor osiguranja FBiH u namjeri da pribavi odobrenje za rad ili, ukoliko odgovorno ili ovlašteno lice u društvu načini takvu izjavu u namjeri da produži odobrenje ili pribavi odobrenje uvjeta u vezi sa obaveznim osiguranjem, kaznit će se kaznom zatvora od 90 dana do tri godine i novčanom kaznom do iznosa od 25.000,00 KM. U odredbi stava 2. ovog člana navedeno je da, odgovorno ili ovlašteno lice u društvu koje objavi lažne izjave putem sredstava javnog informiranja (novine, TV, internet) u namjeri da obmane javnost, bit će kažnjeno istom kaznom. Radnja ovog krivičnog djela sastoji se u davanju lažne izjave Agenciji u cilju pribavljanja odobrenja za rad, produženje trajanja istog ili pribavljanja odobrenja uslova u vezi sa obaveznim osiguranjem.<sup>51</sup>

Prema odredbi člana 74. ZoDO-a (Davanje lažnih izvještaja) predviđeno je da, revizor ili ovlašteni aktuar koji suprotno odredbama člana 55. ovog Zakona i Pravilnika o tehničkim rezervama svjesno sačini lažne izjave na osnovu činjenica do kojih je došao pri kontroli bilansa stanja matematičkih rezervi za životno osiguranje ili osiguranje nezgode, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do tri godine i novčanom kaznom do iznosa od 10.000,00 KM.

Naredni oblik krivičnog djela predviđen je u odredbi člana 75. ZoDO-a, koji se odnosi na davanje Lažnih procjena. Tako je prema odredbi ovog člana predviđeno da, stručnjak i procjenitelj koji prilikom procjene obima štete koja se desila i određivanja naknade za isplatu osiguraniku koji je pretrpio štetu svjesno sačine lažne procjene ili izjave u korist osiguranika koji je pretrpio štetu, kaznit će se kaznom zatvora od 30 dana do tri godine i novčanom kaznom do iznosa od 10.000,00 KM.

Krivično djelo neovlaštenog poslovanja regulisano je odredbom člana 76. ZoDO-a, prema kojem lice koje bez ovlaštenja vodi društvo u Federaciji ili obavlja neovlašteno poslove osiguranja na bilo koji drugi način koji je u suprotnosti sa odredbama ovog Zakona, ili kao zastupnik ili punomoćnik zaključi ili posreduje u zaključenju ugovora o osiguranju u Federaciji od društva koje nema odobrenje za

---

<sup>51</sup> Ovdje se najprije misli na obavezno osiguranje od automobilske odgovornosti, kako je to predviđeno Zakonom o osiguranju od odgovornosti za motorna vozila i ostale odredbe o obaveznom osiguranju od odgovornosti ("Službene novine Federacije BiH", broj 22/05). Tako prema odredbi člana 3. stav 1. ovog Zakona, svako lice koje ima u posjedu ili vlasništvu vozilo koje se u Federaciji kreće po cestama ili u oblastima koje su dostupne javnosti, obavezno je da zaključi ugovor o osiguranju od odgovornosti za štete pričinjene trećim licima upotrebom motornog vozila (osiguranje od autoodgovornosti), u skladu sa odredbama ovog Zakona.

rad, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do tri godine i novčanom kaznom do iznosa od 10.000,00 KM.

Prema odredbi člana 77. ZoDO-a, svako lice koje radi ili koje je bilo kada radilo za Agenciju za nadzor osiguranja FBiH, kao i bilo koji revizor ili stručnjak koji radi u ime Agencije, a koji otkrije povjerljivu informaciju trećim stranama i prekrši član 18. ZoDO-a (Profesionalna tajna) kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine ili novčanom kaznom.

Krivične odredbe, kada su u pitanju posrednici u osiguranju, sadrži ZoPPO (član 16. ZoPPO-a). Kaznom zatvora od 90 dana do dvije godine i novčanom kaznom do iznosa od 10.000,00 KM kaznit će se:

- posrednik u osiguranju koji obavlja poslove posredovanja u osiguranju bez rješenja o odobrenju za rad iz čl. 7. i 9. ZoPPO-a;
- zastupnik u osiguranju koji zaključi ugovor o osiguranju u ime i za račun društva sa kojim je istekao ugovor o zastupništvu iz člana 6. ZoPPO-a. U ovom slučaju društvo se ne može pozvati na raskid ugovora o zastupništvu protiv osiguranika;
- odgovorno lice društva koje svjesno angažuje kao zastupnika u osiguranju lice koje kod Agencije nije registrovano kao zastupnik u osiguranju, i/ili koje Agenciji nije podnijelo ugovor o zastupništvu iz člana 6. ZoPPO-a.

Zakonodavac u odredbama člana 78. ZoDO-a reguliše prekršaj. Društvo će se kazniti iznosom od 10.000,00 KM do 50.000,00 KM za sljedeće prekršaje ako:

- suprotno odredbama člana 53. ZoDO-a i Pravilnika o elementima i kontroli margine solventnosti propusti da formira i održava tehničke rezerve, marginu solventnosti, garantni fond i minimalni dionički kapital;
- suprotno odredbama čl. od 53. do 60. ZoDO-a i podzakonskih akata donesenih na osnovu ovog Zakona Agenciji propusti da u zakonom određenom roku podnese informacije određene odredbama u pogledu tehničkih rezervi, ulaganja sredstava, margine solventnosti, garantnog fonda, poslovnih i drugih profesionalnih knjiga i stavki zahtijevanih važećim propisima;
- prilikom raspodjele dividende postupa suprotno odredbama zakona ili statuta o stvaranju rezervi;
- postupa suprotno odredbama čl. od 53. do 57. ZoDO-a i provedbenih akata Agencije u odnosu na tehničke rezerve, marginu solventnosti, garantni fond i dionički kapital;

- prilikom sačinjavanja bilansa stanja postupa suprotno odredbama člana 60. ovog Zakona i provedbenih akata Agencije ili statuta društva;
- društvo u propisanim rokovima ne isplaćuje obaveze po osnovu ugovora o osiguranju;
- raspoláže garantnim ili raspoloživim fondovima suprotno odredbama čl. od 53. do 57. ZoDO-a i provedbenih akata Agencije koji određuju kontrolu tehničkih rezervi, ulaganja sredstava, margine solventnosti i garantnih fondova;
- odbije saradnju sa Ombudsmanom u skladu sa članom 25. ZoDO-a i podzakonskim aktom Agencije. Svaki pojedinačni slučaj propusta će se smatrati posebnim prekršajem i bit će posebno kažnjen.

Odgovorno lice u društvu bit će kažnjeno za prekršaje regulirane ovim članom kaznom od 1.000,00 KM do 10.000,00 KM. Prema odredbi člana 79. stav 1. ZoDO-a, prvostepeni prekršajni postupak vodit će Komisija za prekršaje sastavljena od tri člana. Ovu Komisiju<sup>52</sup> imenuje direktor Agencije na rok od četiri godine, uz mogućnost ponovnog imenovanja. Agencija donosi i poslovnih o radu ove Komisije.

## 10. Zaključna razmatranja

U radu se pokušalo dati osvrt na regulisanje tržišta za pružanje usluga osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine. Težište je stavljeno upravo na normativni metoda jer, na osnovu njega, možemo dobiti jasnu sliku pozitivnopravnog regulisanja sektora osiguranja u ovom bosnskohercegovačkom entitetu. Ono što se također moglo vidjeti jeste činjenica da je sektor osiguranja veoma razvijen u Federaciji BiH i da danas imamo razvijenu poslovnu praksu društava koja pružaju usluge osiguranja. Formiranjem Agencije dolazi do uspostave mehanizma zaštite zakonitosti, transparentnosti, realnog finansijskog izvještavanja, ali i do zaštite klijenata (osiguranika). Na taj je način dobar dio materije i poslovne prakse harmoniziran sa praksom Evropske unije. Međutim, u tekstu se navodi i činjenica da još uvijek u Federaciji BiH nije usvojen zakonski propis kojim bi se uvela u poslovni život Evropska kompanija (*Societas Europaea*), koja bi omogućila i dolazak investitora koji bi uložili svoj novac u dalji razvoj sektora osiguranja u Federaciji BiH, čime bi se dalje otvorilo i više radnih mjesta, što bi uticalo na

---

<sup>52</sup> Članovi Komisije imenuju se u skladu sa Zakonom o prekršajima kojima se povređuju federalni propisi ("Službene novine Federacije BiH", br. 9/96 i 29/00).

životni standard građana i njihov kvalitetniji život. U radu se ukazuje i na činjenicu veoma niskih propisanih kazni za pojedina krivična djela iz oblasti prava osiguranja, koja bi trebalo pooštriti. Na taj bi se način smanjila stopa kriminaliteta u ovoj oblasti poslovanja u Federaciji BiH.

Tržište za osiguranje u Federaciji BiH nije statična kategorija i kao takva je podložna mijenjanju i činjenici neophodnosti praćenja savremenih trendova iz ove oblasti poslovanja. Međutim, potrebno je da bosanskohercegovački zakonodavac prati savremene trendove razvoja prava osiguranja, kako u Evropskoj uniji, tako i u svijetu, i da iste pokuša unijeti u bosanskohercegovački pozitivnopravni sistem, odnosno pozitivnopravni sistem entiteta. Na taj bi se način privukli i potencijalni investitori koji bi ulagali svoj novac u razvoj bosanskohercegovačke privrede.

## Literatura

1. Balvanović, A. (2014) "Principi i mehanizmi razvoja korporativnog upravljanja u EU", Porezni savjetnik, Revicon, Sarajevo, broj 2, str. 113.-119.
2. Brealey, A., Myers, S. i Marcus, A. (2007) Osnove korporativnih financija. Zagreb: MATE d.o.o. Zagreb.
3. Frasaci, B., 2012. "Ugovor o osiguranju: istorijski i teorijski profil iz ugla evropskog prava" (online). Evropska revija za pravo osiguranja.
4. Pak, J. (2011) Pravo osiguranja. Beograd: Univerzitet Singidunum.
5. Imamović, E. (2013) "Klasifikacija rizika u društvima za osiguranje", FEB, Sarajevo, br. 10/13.
6. Jovanović, S., 2010 "Osiguranje od odgovornosti – ugovorno pokriće po sistemu nastanka osiguranog uzroka ili datuma postavljanja odštetnog zahteva" (online). Revija za pravo osiguranja, 1-2010, str. 33.-39. Dostupno na: <http://www.erevija.org/pdf/articles/ser/SlobodanJovanovic1-2010.pdf>.
7. Klasić, K., 2003. "Utjecaj psihologije pojedinca na izbor vrsta osiguranja" (online). Ekonomski pregled.
8. Kozarić, S. (2010) Rizik menadžment i osiguranje. Tuzla: Ekonomski fakultet u Tuzli.
9. Slavnić, J., 2010 "Nedostaci u načinu organizovanja garantnog fonda i propisanim merama nadzora u novom Zakonu o obaveznom osiguranju u saobraćaju" (online) Revija za pravo osiguranja, 2-2010, str. 9.-19. Dostupno na: <http://www.erevija.org/pdf/articles/ser/jovanslavnicSrp3.2010.pdf>.

10. Šimac, S. (2007) "Nevaljanost pojedinih odredbi općih uvjeta iz ugovora o kasko osiguranju motornog vozila, Smije li nemogućnost predočenja prometne dozvole ukradenog vozila predstavljati zapreku za isplatu osigurnine?", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, Vol.28, No.1, str. 1.-19.
11. Vojković, H. (2008) "Osiguranje od odgovornosti članova uprava, nadzornih odbora i prokurista trgovačkih društava", Zbornik Pravnog fakulteta u Zagerbu, Zagreb, Vol.58 No.4, str. 1025.-1046.
12. Zakon o društvima za osiguranje u privatnom osiguranju Federacije BiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 24/05 i 36/10).
13. Zakon o osiguranju od odgovornosti za motorna vozila i ostale odredbe o obaveznom osiguranju od odgovornosti ("Službene novine Federacije BiH", broj 22/05).
14. Zakon o posredovanju u privatnom osiguranju ("Službene novine Federacije BiH", broj 22/05).
15. Zakon o Agenciji za osiguranje Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 12/04).
16. Zakon o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10).
17. Zakon o obligacionim odnosima ("Službeni list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 i "Službeni list RBiH", br. 2/92, 13/93, 13/94).
18. Zakon o privrednim društvima Federacije BiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 23/99 i kasne izmjene i dopune Zakona) i
19. Podzakonski akti Agencije za nadzor osiguranja Federacije Bosne i Hercegovine (dostupno online: [www.nados.ba](http://www.nados.ba)).

## **OVERVIEW OF THE RIGHT TO PRIVATE INSURANCE IN THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

### **Summary**

The paper gives an overview of the most significant part of the market for the provision of insurance services in the Federation of Bosnia and Herzegovina. It is about private insurance, which is regulated with positive regulations. In this regard, emphasis is given to the normative method by which one can get 'clearer picture' of the actual regulation of this kind of business. Private insurance represents, today, the essence of the capital market development in the Federation, which especially refers to the real financial sector. Persons holding the significant positions in the private insurance companies play a key role in the development of corporate governance of this sector. On this basis, discussions are directed to their role and real-financial reporting as well as technical and mathematical reserves.

### **Key words**

private insurance, agency and proxy, insurance companies, insurance premium, financial reporting in insurance, persons holding significant position.

# PROCESUIRANJE ZLOČINA IZ MRŽNJE U BOSNI I HERCEGOVINI

ostali radovi

dr. Marija Lučić-Čatić\*

## 1. Uvod

Zločini iz mržnje, shvaćeni kao kaznena djela motivirana mržnjom, odnosno, predrasudom prema određenoj grupi, iznimno su štetni jer narušavaju temelje društva i povjerenje među zajednicama. No, u bosanskohercegovačkom kontekstu, takva djela su posebno opasna jer imaju potencijal da multipliciraju već postojeće napetosti, te da otežaju uspostavljanje povjerenja i istinski oporavak društva u cjelini. S druge strane, naslijeđe ratnog sukoba tokom devedesetih godina prošlog stoljeća, podijeljenost društva, dominacija kolektivnih identiteta, svakodnevno medijsko propagiranje netrpeljivosti (i mržnje), dovode do percepcije sveprisutnosti, ali i općeprihvaćenosti i "normalnosti" incidenata motiviranih mržnjom u bosanskohercegovačkom društvu.

Imajući u vidu značaj i ozbiljnost reperkusija zločina iz mržnje, sveobuhvatne mjere i aktivnosti na njihovoj prevenciji i unapređenju kaznenog zakonodavstva u tom segmentu se nameću kao imperativ. Sukladno tome, u posljednjih nekoliko godina u BiH je zabilježena intenzivna zakonodavna aktivnost na tom planu. Međutim, za uspješno procesuiranje zločina iz mržnje u BiH nije dovoljno samo usvojiti odgovarajući pravni okvir, nego je potrebno riješiti i niz konkretnih problema koji se javljaju u praksi, a sve s ciljem unaprjeđenja procesuiranja zločina iz mržnje. S tim u svezi, a uzimajući u obzir postojeći zakonski okvir u ovoj oblasti u sve četiri jurisdikcije u BiH, studija na kojoj se temelji ovaj rad<sup>1</sup> nastoji

---

\* *Docentica na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu;*  
*marijalc@gmail.com*

<sup>1</sup> Ovaj rad predstavlja prikaz dijela studije "Procesuiranje kaznenih djela počinjenih iz mržnje: perspektiva tužitelja" koja je rezultat projekta "Procesuiranje mržnje: prema usvajanju i implementaciji najboljih standarda i praksi Evropske unije u borbi protiv kaznenih djela počinjenih iz mržnje u Bosni i Hercegovini", koji implementiraju Udruženje tužitelja Federacije BiH i Analitika, a uz podršku Ambasade Kraljevine Norveške u Bosni i Hercegovini. Vidjeti više u: Lučić-Čatić, M., Bajrić, A. (2013) Procesuiranje kaznenih djela počinjenih iz mržnje: perspektiva tužitelja. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja.

utvrditi koji su ključni problemi sa kojima se tužitelji suočavaju prilikom procesuiranja, odnosno donošenja odluka o procesuiranju, zločina iz mržnje, te što je potrebno učiniti da se oni prevaziđu. Drugim riječima, temeljni cilj je da se identificiraju ključni problemi u ovoj oblasti i ponude preporuke temeljem kojih bi se stvorili preduvjeti za uspješnije i adekvatnije procesuiranje zločina iz mržnje u BiH.

Po svom metodološkom i konceptualnom pristupu, istraživanje na kojem se temelji ovaj rad se razlikuje od većine dosadašnjih analiza i studija koje su se bavile problematikom zločina iz mržnje, naročito u BiH, a koje su prevashodno bile bazirane na analizi regulative, njezine usklađenosti sa međunarodnim standardima, ili razlozima njenog uvođenja. Rad koncipiran na ovakvom istraživačkom pristupu prevashodno je namijenjen zakonodavnim i tijelima izvršne vlasti, tužiteljstvima i policiji, Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću BiH te centrima za edukaciju sudaca i tužitelja, ali i svim stručnjacima i praktičarima koji se bave problematikom procesuiranja zločina iz mržnje u BiH.

## 2. Metodološki okvir

Ključno, okvirno pitanje kojim se bavi istraživanje na kojem se temelji ovaj rad je pitanje načina povećanja broja i kvaliteta optužnica za kaznena djela počinjena iz mržnje, odnosno, načini stimuliranja adekvatnog prepoznavanja i uvažavanja predrasude kao motiva u počinjenim kaznenim djelima od strane policije i tužiteljstva. Dakle, koji su to elementi, odnosno faktori koordiniranog pristupa ovom fenomenu u domenu tužiteljske funkcije te kako stimulirati takav koordinirani pristup u bosanskohercegovačkom kontekstu. Dakle, rad se u cjelini fokusira na ispitivanje tužiteljske strane implementacije relevantnih zakonskih odredbi o kaznenim djelima počinjenim iz mržnje upravo zbog toga što je fokus većine radova u ovoj oblasti u BiH, ali i šire<sup>2</sup> bio na regulativi, razlozima i argumen-

---

<sup>2</sup> Brković, Š., at all (2012) Ljudska prava u Bosni i Hercegovini: Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava sa ispitivanjem javnog mnijenja. Sarajevo: Centar za ljudska prava; ODIHR, 2009. Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses: Annual Report for 2009 (online). Warsaw: ODIHR. Dostupno na: <http://www.osce.org/odihr/40203?download=true>; OSCE/ODIHR, 2009. Opinion on Draft Amendments to the Federation of Bosnia and Herzegovina Criminal Code (online). Warsaw: OSCE/ODIHR. Dostupno na: [https://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Flegislationline.org%2Fdownload%2Faction%2Fdownload%2Fid%2F2905%2Ffile%2F138\\_%2520HCRIM\\_BIH\\_2009Opinion%2520on%2520Draft%2520Amendments%2520to%2520the%2520Criminal%2520Code%2520of%2520BiH.pdf&ei=xnUpU-HEOKWLyAPj8oCYCg&usg=AFQjCNE49DY0LIUYr00wnbbD89colK\\_HJw&sig2=X\\_160G-LD-gj1IWH50tIng](https://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Flegislationline.org%2Fdownload%2Faction%2Fdownload%2Fid%2F2905%2Ffile%2F138_%2520HCRIM_BIH_2009Opinion%2520on%2520Draft%2520Amendments%2520to%2520the%2520Criminal%2520Code%2520of%2520BiH.pdf&ei=xnUpU-HEOKWLyAPj8oCYCg&usg=AFQjCNE49DY0LIUYr00wnbbD89colK_HJw&sig2=X_160G-LD-gj1IWH50tIng)



tima za njeno uvođenje, a ne na praksi, preduvjetima i faktorima njene uspješne implementacije.<sup>3</sup>

Rad se temelji na analizi relevantne sekundarne literature, odnosno znanstvenih radova iz odnosne oblasti, a naročito istraživanja i analiza koje se odnose na BiH, ali i na druge zemlje, s posebnim fokusom na evropski kontekst. Pored toga, analizirani su relevantni zakonski i podzakonski akti iz sve četiri jurisdikcije u BiH koji se odnose na problematiku kaznenih djela počinjenih iz mržnje, ali samo iz perspektive primarnog fokusa ove studije. Istraživanje je podrazumijevalo i detaljnu analizu određenog broja dostupnih optužnica i presuda (kako osuđujućih, tako i oslobađajućih) sa različitih nivoa organizacije pravosuđa koje su tretirale predmetnu problematiku.<sup>4</sup> U istom kontekstu i sa istim temeljnim ciljem, analizirane su i dostupne presude zemalja u regionu u ovoj oblasti.

Pored sekundarnog istraživanja, analize pravnih normi i dostupnih presuda u domenu kaznenih djela počinjenih iz mržnje, istraživanje se temelji i na dvije fokus grupe sa tužiteljima iz FBiH, RS, DB BiH te tužiteljima Tužilaštva/Tužiteljstva BiH.<sup>5</sup> U navedenim fokus grupama su sudjelovali kako tužitelji sa iskustvom u procesuiranju predmeta iz ovog domena, tako i tužitelji koji nemaju to iskustvo. U pripremi ovog istraživanja bili smo svjesni ograničenja kod razgovora sa profesionalnom elitom jer je manje vjerojatno da će ona podijeliti relevantne informacije, te postoji rizik davanja informacija pod pritiskom.<sup>6</sup> U pokušaju prevazilaženja navedenog problema istraživanje smo prezentirali tužiteljima na "neprije-teći" način, ističući da je njegov cilj unapređenje postojeće prakse, a ne traženje

---

<sup>3</sup> Naravno, takav fokus studije i rada ne znači da aktuelnu regulativu u ovoj oblasti u BiH smatramo dobrom i zaokruženom.

<sup>4</sup> Ukupno je analizirano 28 optužnica, i prvostupajskih i drugostupajskih presuda navedenih u bibliografiji koje su, obzirom na nedostupnost na web stranicama pravosudnih institucija, većim dijelom pribavljene preko uposlenika u pravosudnim institucijama ili podnošenjem Zahtjeva za pristup informacijama na temelju Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH (Osnovni sud Zvornik nije udovoljio podnesenom zahtjevu).

<sup>5</sup> U radu prve fokus grupe koja je održana u Sarajevu 18.04.2013., godine sudjelovalo je sedam tužitelja, a u okviru druge fokus grupe koja je održana u Banja Luci 02.05.2013. godine šest. Iako je osnovna ideja bila da fokus grupe okupe predstavnike svih tužiteljstava u BiH, u njihovom radu nisu učestvovali tužitelji 5 kantonalnih i okružnih tužiteljstava. Međutim, željeni krug ispitanika je dopunjen naknadno obavljenim intervjuima, tako da na kraju ovo istraživanje nije obuhvatilo samo predstavnike Kantonalnog tužilaštva Tuzla, Okružnog tužilaštva Bijeljina i Okružnog tužilaštva Banja Luka.

<sup>6</sup> Mangen, S.(1999) „Qualitative research methods in Cross-national settings“, *International Journal of Social Research Methodology*, br. 2/1999, str.109-124.

krivaca. Nadalje, rezultati dobiveni putem fokus grupa dodatno su produbljeni polustrukturiranim intervjuima sa tužiteljima koji imaju iskustvo u radu sa ovom problematikom.<sup>7</sup> Pored toga, s ciljem rasvjetljavanja detalja suradnje tužiteljstava sa policijom i iz perspektive predstavnika policijskih struktura, obavljeno je nekoliko intervjua sa policijskim službenicima koji imaju iskustvo u provođenju istraga vezanih za ove predmete.<sup>8</sup>

Prilikom prikupljanja i analize podataka, ovo istraživanje se oslanjalo na tematsku analizu.<sup>9</sup> Gdje god je to bilo moguće i svrsishodno, saznanja iz fokus grupa i intervjua upotrijebljeni su analizom konkretnih sudskih i tužiteljskih dokumenata, zakonskih rješenja, uvidima iz sekundarnih izvora, kao i odgovarajućim aspektima relevantne komparativne prakse.<sup>10</sup>

### 3. Problemi u tužiteljskoj praksi

Veliki broj izvještaja međunarodnih organizacija koji se odnose na BiH<sup>11</sup> ukazuju na činjenicu da postoji iznimno mnogo registriranih incidenata iz mržnje na teritoriji BiH u odnosu na predmete za koje je podignuta optužnica, ili koji su procesuirani. Podaci OSCE u BiH<sup>12</sup> ukazuju na to da je, npr. tijekom 2009 godine registriran 151 incident iz mržnje i to pretežno u dijelovima BiH sa značajnom povratničkom populacijom<sup>13</sup> dok je za navedenu godinu na cijeloj teritoriji BiH

<sup>7</sup> Obavljena su dva dodatna intervjua sa tužiteljima sa iskustvom iz odnosne oblasti.

<sup>8</sup> Imajući u vidu da policijski službenici nisu bili u fokusu ovog istraživanja, izbor sugovornika je izvršen prevashodno na osnovu praktičnih i kriterija dostupnosti te su obavljene intervjui sa policijskim službenikom Ministarstva unutarnjih poslova Kantona Sarajevo te sa dva službenika policije Distrikta Brčko.

<sup>9</sup> Huberman, M., Miles, M., *Data Management and Analysis Methods*, u: Denzin, N., Lincoln, Y. (1994) *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publications.

<sup>10</sup> Uporedi Steinke, I., *Quality Criteria in Qualitative Research* u: Von Kardorff, F. E., Steinke, I. (2004) *A Companion to Qualitative Research*. London: Sage Publications.

<sup>11</sup> ECRI, 2011. ECRI Report on Bosnia and Herzegovina- fourth monitoring cycle (online). Strasbourg: ECRI. Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/bosnia\\_herzegovina/BIH-CBC-IV-2011-002-ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/bosnia_herzegovina/BIH-CBC-IV-2011-002-ENG.pdf); OSCE, 2012. Borba protiv kaznenih djela počinjenih iz mržnje: Analiza incidenata motiviranih predrasudama u Bosni i Hercegovini, s preporukama (online). Sarajevo: OSCE. Dostupno na: [http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2012111310235235\\_cro.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2012111310235235_cro.pdf)

<sup>12</sup> ODIHR, 2009. Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses: Annual Report for 2009 (online). Warsaw: ODIHR. Dostupno na: <http://www.osce.org/odihr/40203?download=true>, str. 44.

<sup>13</sup> Nije precizirano da li je navedenim incidentom/događajem ostvareno biće nekog kaznenog djela ili prekršaja.

prijavljeno tek petnaest kaznenih djela motiviranih mržnjom.<sup>14</sup> Stoga, ovo istraživanje nastoji utvrditi dominantne faktore koji utiču na nedovoljno procesuiranje kaznenih djela počinjenih iz mržnje. Obzirom na nedostatak istraživanja o ovoj problematici u BiH, nalazi fokus grupa i intervju sa tužiteljima iz BiH te intervju sa određenim brojem policijskih djelatnika, poslužili su kao osnovni izvori saznanja u ovom domenu. Krucijalni utvrđeni problemi će pojedinačno biti prezentirani u dijelovima koji slijede.

### **3.1. Nedostaci u policijskim izvještajima**

Budući da su policijski službenici prve osobe koje izlaze na lice mjesta i registriraju činjenice o počinjenom djelu iz kojeg proizlaze elementi bića kaznenog djela, eventualne propuste u toj fazi je kasnije iznimno teško ispraviti. U tom smislu, policijski službenici imaju ključnu ulogu u procesuiranju kaznenih djela počinjenih iz mržnje. Ovaj problem je svakako prepoznat i u drugim državama obzirom da načine prepoznavanja predrasude kao motiva, bilo od strane policije, bilo od strane tužiteljstva, nije jednostavno objektivizirati.<sup>15</sup>

Većina tužitelja ističe da jednom kada zaprime izvještaj policije, ukoliko u njemu eksplicite nisu naznačeni elementi koji bi mogli ukazati na predrasudu kao motiv, djelo će tretirati kao "obično". Također, zbog same prirode jezika koji se koristi u policijskim izvještajima, čak i kada su ti elementi navedeni, često ih je lako previdjeti.<sup>16</sup>

Kao bitan problem identificiran je i nedostatak senzibilizacije pripadnika policije o zločinima iz mržnje, što direktno može uticati na identificiranje, a samim time i uključivanje predrasude kao motiva u izvještaje. Taj problem je uočen i

---

<sup>14</sup> OSCE, 2011. Hate crimes in the OSCE region: incidents and responses - annual report for 2011 (online). Warsaw: OSCE. Dostupno na: [http://tandis.odihr.pl/hcr2011/pdf/Hate\\_Crime\\_Report\\_full\\_version.pdf](http://tandis.odihr.pl/hcr2011/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf), str. 23.

<sup>15</sup> U komparativnoj analizi "Policing Racist Crime and Violence" (2005, 11) se navodi primjer da u Češkoj, Estoniji, Mađarskoj, Italiji, Latviji, Litvaniji, Luksemburgu, Malti, Norveškoj, Poljskoj, Portugalu i Sloveniji policija rasnu motivaciju registrira isključivo u slučajevima počinjenja kaznenog djela rasizma. U Austriji, Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Irskoj, Slovačkoj, Španjolskoj, Švedskoj i UK policija registrira rasnu motiviranost i u općem kriminalitetu, dok na Kipru i Grčkoj policija uopće ne registrira rasnu motivaciju. (EUMC, 2005. Policing Racist Crime and Violence - A Comparative Analysis (online). Luxembourg: EUMC. Dostupno na: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/542-PRCV\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/542-PRCV_en.pdf), str.11)

<sup>16</sup> Npr. u slučaju provalne krađe u povratničku kuću gdje je izbor oštećenog izvršen na osnovu diskriminativnog motiva, odnosno predrasude kao motiva, vrlo je lako previdjeti sintagmu "povratnička kuća", čak i ukoliko je navedena u izvještaju.

u drugim državama. Balboni i McDevitt npr. ističu da svi pripadnici policijskih agencija ne podržavaju podjednako provođenje zakona o zločinima iz mržnje.<sup>17</sup> Skeptičnost policijskih službenika spram procesuiranja zločina iz mržnje ističe i Bell, navodeći da je ona često izazvana percipiranim dodatnim opterećenjem koje slijedi uvođenje svake nove norme.<sup>18</sup> Boyd, Berk i Hamner<sup>19</sup> u svojoj etnografskoj studiji o praksi donošenja odluka od strane policajaca dvije policijske postaje iz urbanih sredina dolaze do zaključka da veliki broj policijskih službenika smatra da bavljenje zločinima iz mržnje odvrća njihovu pozornost od stvarnog kriminaliteta i da je to isključivo rezultanta naivne kriminalne politike kojoj je cilj "politička korektnost" radije nego bavljenje stvarnom kontrolom kriminaliteta. Većina ispitanika fokus grupa u okviru našeg istraživanja prepoznaje ovaj problem i smatra da nedostatak senzibiliteta policijskih službenika kao onih koji se prvi susreću sa kaznenim djelom na terenu uveliko utiče na manjak procesuiranja ovih djela.<sup>20</sup>

Pored toga, na uvrštavanje predrasude kao motiva u policijske izvještaje svakako utiču i osobni stavovi policijskih službenika. Iako je riječ o konstruktivno veoma sličnom pitanju nedostatka senzibilizacije, uzrok ovog problema počiva u osobnom vrijednosnom sustavu svakog policijskog službenika, te o vrijednosnom sustavu koji usvaja kao produkt socijalne klime sredine u kojoj se nalazi. Naime, procesom senzibiliziranja policijskih službenika je moguće postići da oni reaguju na zločine iz mržnje (identificiraju predrasudu kao motiv i unesu je u izvješće) iako osobno smatraju da je riječ o gubitku vremena i sl. Dakle moguće ih je navesti da djeluju neovisno o osobnim stavovima. Daleko veći problem predstavljaju osobni (vrijednosni) stavovi policajaca obzirom da oni mogu onemogućiti da policijski službenik određeno ponašanje uopće percipira kao zločin iz mržnje jer je takvo ponašanje blisko njegovom individualnom vrijednosnom sustavu. Općenito govoreći, osobni stavovi o bitnosti procesuiranja zločina iz mržnje, kao i postojeći socijalni konstrukti (socijalna klima u određenom pod-

---

<sup>17</sup> Balboni, J. M., McDevitt, J. (2001) "Hate crime reporting: understanding police officer perceptions, departmental protocol, and the role of the victim", *Justice Research and Policy*, Washington, br. 3/2001, str. 1–27.

<sup>18</sup> Bell, J. (2004) "Deciding when hate crime is a crime: The First Amendment, police detectives, and the identification of crime", *Rutgers race and the law review*, Newark, Vol. 33, br. 4/2002, str. 33–76.; str. 115.

<sup>19</sup> Boyd, E., Berk, R., Hamner, K. (1996) "Motivated by hatred or prejudice: Categorization of hate-motivated crimes in two police divisions", *Law and Society Review*, br. 30/1996, str. 819–850. u: Jenness, V., Grattet, R. (2001) *Making Hate a Crime: From Social Movement to Law Enforcement*. New York: Russel Sage Foundation. 132 str.

<sup>20</sup> Fokus grupa Sarajevo, 18.04.2013. godine.

ručju, vladajuća politička opredjeljenja, i sl.) direktno utiču na prepoznavanje i uvrštavanje predrasude kao motiva u policijske izvještaje.<sup>21</sup>

Ovaj problem su istakli i neki od učesnika fokus grupa, koji smatraju da osobni stav policajca o određenom pitanju uvjetuje njegovu percepciju o istome, što može imati direktne reperkusije na prepoznavanje diskriminatornog motiva, te njegovo kasnije uključivanje u izvještaje.<sup>22</sup>

### **3.2. Nepostojanje indikatora za prepoznavanje predrasude kao motiva**

Prepoznavanje i identificiranje predrasude kao motiva počinjenja djela često predstavljaju poteškoće. Naime, prepoznavanje predrasude kao motiva u počinjenju kaznenog djela, bilo kao kvalificiranog oblika osnovnog djela ili u kontekstu otežavajuće okolnosti, predstavlja značajan izazov i u drugim državama. Različiti znanstvenici, teoretičari i praktičari su pokušavali ponuditi rješenje za navedenu dilemu, što je rezultiralo velikim brojem modela identifikacije predrasude kao motiva koji se koriste u pojedinim državama, a koji mogu poslužiti kao primjeri dobre prakse. Jedan od načina da se pristupi ovom problemu je analiziranje predrasude kao motiva na osnovu elementarne definicije. Primjenom ovog modela motiv u ovom kontekstu se promatra i cijeni kroz prizmu "namjere" (utvrđuje se osnovna uloga predrasude kao motiva u djelu) i "produžetka" (utvrđuje se da li bi se djelo desilo i bez predrasude kao motiva).<sup>23</sup> Bell je takođe razvila set kriterija za prepoznavanje predrasude kao motiva sukladno kojem je neophodno utvrditi različitost identiteta počinitelja i oštećenog i kontekst kaznenog djela.<sup>24</sup> Kontekst kaznenog djela podrazumijeva utvrđivanje ne samo toga što se desilo nego i zašto se nešto desilo, sa posebnim osvrtom na probleme dvojne motivacije.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> King, R. D. (2009) "Hate Crimes: Perspectives on Offending and the Law - chapter 24" u: Krohn, M. D., Lizotte, A. J., Hall, P. G (2009) *Handbook on Crime and Deviance*. New York: Springer. str. 534.

<sup>22</sup> Fokus grupa Sarajevo, 18.04.2013. godine.

<sup>23</sup> Nolan, J. J., McDevitt, J., Cronin, S., Farrell, A. (2004) "Learning to See Hate Crimes: A Framework for Understanding and Clarifying Ambiguities in Bias Crime Classification", *Criminal Justice Studies*, Vol. 17, br. 1/2004, str. 91-105.

<sup>24</sup> Bell, J. (2004) "Deciding when hate crime is a crime: The First Amendment, police detectives, and the identification of crime", *Rutgers race and the law review*, Newark, Vol. 33, br. 4/2002, str. 33-76.

<sup>25</sup> Određeno kazneno (zločin iz mržnje) djelo može biti dvojno motivirano. Npr. takav je slučaj kada se izvrši provalna krađa u povratničku kuću gdje je motiv djela sticanje imovinske koristi dok je predrasuda motiv za izbor objekta napada (povratnička kuća).

Vodeći se kriterijima koje Bell nudi moguće je utvrditi okvirnu listu indikatora za prepoznavanje predrasude kao motiva i njezine uloge u samom konkretnom djelu. Primjena subjektivnih kriterija (povijest počinitelja, njegov odnos sa oštećenim i sl.) u determiniranju predrasude kao motiva dominira u Velikoj Britaniji i sjedinjenim Američkim Državama.<sup>26</sup> U Londonu se npr. koristi model prepoznavanja zasnovan na "orijentiranju prema oštećenom" (pri čemu se ispituje subjektivni osjećaj oštećenog i na osnovu toga cijeni značaj predrasude kao motiva u kaznenom djelu).<sup>27</sup> Oštećeni (žrtva) zločina iz mržnje je u fokusu i u praksi prisutnoj u određenim državama Sjedinjenih Američkih Država. Naime, prilikom istrage u takvom modelu poduzima se niz precizno identificiranih koraka kojima se vrši ispitivanje povijesti oštećenog, njegovog odnosa sa počiniteljem, viktimizacije i niza drugih faktora koji mogu rasvijetliti i dokazati prisutnost predrasude kao motiva počinjenja djela.<sup>28</sup>

Dakle, iako i u teoriji i u komparativnoj praksi postoji veliki broj kriterija i načina za prepoznavanje predrasude kao motiva počinjenja kaznenog djela, naše istraživanje utvrđuje da u BiH ne postoji niti jedan definirani kriterij za razumijevanje ovog standarda. Iz razgovora sa tužiteljima iz BiH evidentno je da je razumijevanje ovog standarda u cijelosti prepušteno njihovoj slobodnoj diskrecionoj ocjeni, koja uvelike može ovisiti o njihovom poznavanju ove tematike, kao i osobnim stavovima o bitnosti određenog manifestnog ponašanja.<sup>29</sup> U Izvještaju European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) o BiH iz 2011. godine<sup>30</sup> izražava se zabrinutost da se većina zločina iz mržnje nikada ne procesuirala dalje od izvješća policije i to upravo zbog nepoznavanja elemenata i indikatora za prepoznavanje predrasude kao motiva. Istovremeno, dostupna sudska praksa iz ove oblasti ukazuje na raznolikost u razumijevanju tog elementa kaznenog djela, ali ne nudi mogućnost preciznijeg identificiranja korištenih indikatora za pre-

---

<sup>26</sup> Dixon, L., Ray, L. (2007) "Current Issues and Developments in Race Hate Crime", *Probation Journal*, br. 54/2007, str. 109–124.

<sup>27</sup> Iganski, P. (2008) *Hate crime and the city*. Bristol: The Policy Press, University of Bristol.

<sup>28</sup> American Prosecutor's Research Institute (APRI). (2000) *A Local Prosecutors Guide for Responding to Hate Crime* (online). USA: American Prosecutor's Research Institute (APRI). Dostupno na: [http://www.ndaa.org/pdf/hate\\_crimes.pdf](http://www.ndaa.org/pdf/hate_crimes.pdf), str. 26.

<sup>29</sup> O uticaju osobnih stavova sudionika kaznenog procesa na prepoznavanje i procesuiranje zločina iz mržnje vidjeti više u: King, R. D. (2009) „Hate Crimes: Perspectives on Offending and the Law - chapter 24“ u: Krohn, M. D., Lizotte, A. J., Hall, P. G (2009) *Handbook on Crime and Deviance*. New York: Springer.

<sup>30</sup> European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2011). *ECRI Report on Bosnia and Herzegovina: fourth monitoring cycle*. Strasbourg: ECRI, str. 18.

poznavanje predrasude kao motiva.<sup>31</sup> Dostupni slučajevi u kojima je podignuta optužnica, kao i presuđeni predmeti (kako za kaznena djela izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora i netrpeljivosti tako i za djela u kojima je mržnja tretirana kao kvalifikatorna okolnost) ukazuju na to da se kao indikatori za prepoznavanje predrasude kao motiva najčešće prepoznaju verbalni istupi koji su sadržavali mržnju,<sup>32</sup> te pismeno izražena mržnja.<sup>33</sup> U konačnici, upitani o indikatorima za prepoznavanje predrasude kao motiva i načina njezinog dokazivanja, većina ispitanika je izjavila da nema jasan stav o tome i da se snalaze od slučaja, do slučaja.

### **3.3. Percepcija sveprisutnosti ovih kaznenih djela i poteškoće u razlikovanju bitnih od nebitnih**

Percepcija sveprisutnosti zločina iz mržnje je veoma izražena kako u bosanskohercegovačkom kontekstu, tako i u drugim državama. Naime, Levine i Rabrenovic ističu da se većina multietničkih društava koja se suočavaju sa problemom uspostavljanja adekvatnog balansa između ljudskih i etničkih prava, svakodnevno susreću sa ponašanjima koja se u svojoj suštini mogu povezati sa zločinima iz mržnje. Ovaj problem je osobito izražen u državama sa slabo razvijenom ekonomijom, siromaštvom i znatnim strukturalnim promjenama, kao što su neke zemlje bivše Jugoslavije.<sup>34</sup> Naime, u BiH su gotovo svakodnevno vidljivi incidenti različitog oblika i intenziteta, koji su veoma bliski zločinima iz mržnje, iako, pravno govoreći, nužno ne predstavljaju zločine iz mržnje. Npr. često je u medijima, na nogometnim utakmicama ili javnim skupovima prisutan takav govor mržnje koji ne prelazi u izazivanje mržnje. Jednako je i sa iznošenjem uvreda (ili psovki) na račun pripadnosti određenoj naciji ili vjeri kojima se iskazuje mržnja i u kojima je evidentna predrasuda kao motiv a koja, kao takva, ne izazivaju mržnju te stoga ne predstavljaju kazneno djelo počinjeno iz mržnje. Značajan uticaj na percipiranje zločina iz mržnje kao sveprisutnih u svakodnevnom životu svakako

---

<sup>31</sup> Tijekom istraživanja je izvršena analiza – sudskih presuda navedenih u bibliografiji vezanih za počinjenje zločina iz mržnje, od kojih je najveći broj presuda registriran u Distriktu Brčko BiH.

<sup>32</sup> Npr. optužnica Tužilaštva/Tužiteljstva Brčko Distrikta BiH, br. T18 0 KT 0004328 12, 07.08.2012.

<sup>33</sup> Npr. Osnovni sud BD BiH, presuda br. 96 0 K 006861 10 K, Tužilaštvo/Tužiteljstvo BD BiH, optužnica br. KT-96/07, 12.09.2007., Osnovni sud BD BiH, presuda br.096-0-K-07-000298 i sl.

<sup>34</sup> Levin, J., Rabrenovic, G. (2001) "Hate Crimes and Ethnic Conflict: An Introduction", *American Bihevioral Scientits*, Vol. 45, br. 4/2001, str. 574–587.



ima i medijsko izvještavanje o događajima koji se mogu dovesti u vezu sa zločinima iz mržnje, ali koji nužno ne predstavljaju ni kaznena niti prekršajna djela. Takvo izvještavanje u znatnoj mjeri utiče kako na svijet "običnog građanina", tako i na percepciju osoba koje se bave njihovim prepoznavanjem i procesuiranjem.<sup>35</sup> Upravo percepcija sveprisutnosti zločina iz mržnje često uzrokuje probleme policajcima i tužiteljima u određivanju da li pojedini incident zaista predstavlja zločin iz mržnje bilo u formi kaznenog ili prekršajnog djela.<sup>36</sup> Percepcija sveprisutnosti ovih djela – od izljeva mržnje na stadionima, preko uvredljivog govora političara,<sup>37</sup> do grafita, pisanja na internet forumima itd. čini se da ima svojevrsni paralizirajući učinak na tužitelje.

S tim u vezi, u praksi procesuiranja zločina iz mržnje veoma je prisutan i problem razlikovanja "bitnih" od "nebitnih" djela počinjenih iz mržnje. Iznimno važan nalaz istraživanja je svakako i velika neujednačenost u razumijevanju "težine" i ozbiljnosti zločina iz mržnje koja je evidentirana među tužiteljima, osobito kada govorimo o kaznenom djelu izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora i netrpeljivosti. Naime, ovo kazneno djelo može biti počinjeno na iznimno veliki broj načina, no i dalje je prisutna dilema "što podvesti pod kazneno djelo, što eventualno prekršajno sankcionirati...",<sup>38</sup> odnosno kako odrediti koji je to stupanj "ozbiljnosti" koji je potrebno dosegnuti da bi se ovo djelo okarakteriziralo kao kazneno djelo.

Naime, tužitelji iznose dilemu da li je bitnije i svrhovitije posvetiti pozornost činjenju zločina iz mržnje od strane političara i medijskih ličnosti ili su značaj i posljedice jednake kada neko od ovih djela počinu "običan" čovjek. Problem nekonzistentnosti u razumijevanju ozbiljnosti djela najreprezentativnije predstavlja primjer pisanja grafita kao oblika počinjenja kaznenog djela izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora i netrpeljivosti. Iako postoji pravomoćna presuda u BiH za počinjenje ovog djela pisanjem grafita,<sup>39</sup> mišljenje

---

<sup>35</sup> Iganski, P. (2008) *Hate crime and the city*. Bristol: The Policy Press, University of Bristol., str. 13, 14, 24, 25.

<sup>36</sup> Bennett, S., Nolan, J. J., i Conti, N. (2009) „Defining and Measuring Hate Crimes: A Potpourri of Issues“ (chapter 10) u Perry, B., at all. (2009). *Hate Crimes: Understanding and defining hate crime*. Westport: Praeger Publishers, str. 164.

<sup>37</sup> Pitanje koje nije otvoreno ovim istraživanjem a koje je u svezi sa navedenom problematikom se odnosi na materijalni imunitet parlamentarnih zastupnika i drugih političara, kojima je zagarantirana neograničena sloboda govora, pa i sloboda govora mržnje. Suprotno tome, međunarodno pravo inzistira na kažnjivost govora mržnje. Ovo iznimno bitno pitanje zahtijeva posebnu obradu te se neće detaljnije razmatrati u ovom istraživanju.

<sup>38</sup> Fokus grupa Sarajevo, 18.04.2013. godine.

<sup>39</sup> Osnovni sud Brčko Distrikta BiH, presuda br. 096-0-K-07-000298.



tužitelja o tome se uvelike razlikuje. Mišljenja se kreću od apsolutne isključivosti, pa sve do shvatanja da nije bitan način na koje je djelo počinjeno već njegova suština. Naime, pojedini tužitelji smatraju da je, u konkretnom primjeru, najprimjereniji način rješavanja dileme "ozbiljnosti djela" vrednovanje okolnosti u kojima je grafit napisan.<sup>40</sup> Određeni broj tužitelja smatra da se uvijek kada postoji evidentna predrasuda kao eventualni motiv ona mora cijeniti u kontekstu okolnosti konkretnog djela, neovisno o tome na koji način je ona manifestirana.<sup>41</sup> Treba istaći da se ovakva vrsta procjenjivanja općenito smatra neophodnom i ima značajno teorijsko uporište.<sup>42</sup>

Dodatni problem predstavljaju i nejasnoće u granicama "slobode govora", "govora mržnje" u širem smislu i počinjenja kaznenog djela izazivanja mržnje i netrpeljivosti, naročito od strane političkih predstavnika, te na Internetu i u medijima. Tužitelji iskazuju bojazan da bi upuštanje u kazneni progon djela počinjenog na ovaj način i od ovih subjekata "otvorilo Pandorinu kutiju"<sup>43</sup> i uvuklo tužiteljstva u "političku borbu koja im definitivno ne priliči".<sup>44</sup> Također je evidentirana i nejasnoća da li bi tužitelji trebali pokretati kazneni progon kada vide određene izjave u medijima ili na javnim okupljanjima (predizborni skupovi) ili

---

<sup>40</sup> Ovaj stav zagovara i Rayan D. King u djelu: King, R. D. (2009) „Hate Crimes: Perspectives on Offending and the Law - chapter 24“ u: Krohn, M. D., Lizotte, A. J., Hall, P. G. (2009) *Handbook on Crime and Deviance*. New York: Springer. str. 1, 23, 24, 41.

<sup>41</sup> Na primjer: "Ali ako se desi nekakav takav incident, nekakvo incidentno postupanje u vrijeme kada neko od nacionalnih ili vjerskih skupina slavi nekakav praznik. Onda već smo na nekakvom tragu da dođemo do nekakvog stepena te mržnje. Sasvim je drugačije kada neko napravi takav incident običnim danom ili baš na vjerski praznik, a jedan pripada jednoj vjerskoj ili nacionalnoj skupini, a ovaj pripada drugoj." Fokus grupa Banja Luka, 02.05.2013. godine.

"Zamislite situaciju u Blažuju, povratničko naselje, velika ona crkva u Blažuju, grafit na crkvi gdje se ljudi svakodnevno skupljaju zbog vjerskih obreda. Grafit je ubij Srbina. To ne može biti prekršaj... To ne može biti prekršaj obzirom na mjesto izvršenja kaznenog djela, način na koji je to napisano. To po meni sigurno ne može biti prekršaj..." Fokus grupa Sarajevo, 18.04.2013. godine.

<sup>42</sup> Bell, J. (2004) "Deciding when hate crime is a crime: The First Amendment, police detectives, and the identification of crime", *Rutgers race and the law review*, Newark, Vol. 33, br. 4/2002, str. 33-76.; Nolan, J. J., McDevitt, J., Cronin, S., Farrell, A. (2004) "Learning to See Hate Crimes: A Framework for Understanding and Clarifying Ambiguities in Bias Crime Classification", *Criminal Justice Studies*, Vol. 17, br. 1/2004, str. 91-105.; American Prosecutor's Research Institute (APRI). (2000) A Local Prosecutors Guide for Responding to Hate Crime (online). USA: American Prosecutor's Research Institute (APRI). Dostupno na: [http://www.ndaa.org/pdf/hate\\_crimes.pdf](http://www.ndaa.org/pdf/hate_crimes.pdf),

<sup>43</sup> Fokus grupa Banja Luka, 02.05.2013. godine.

<sup>44</sup> *Ibid.*

ne? O ovom značajnom pitanju mišljenja su podijeljena. Određeni broj tužitelja smatra da bi se time trebale baviti neke druge državne agencije, kao što je Regulatorna agencija za komunikacije BiH, ili samoregulatorna tijela (kakvo je npr. Vijeće za štampu BiH), koje bi analizirale takve izjave i poduzimale odgovarajuće korake.<sup>45</sup> Drugu grupu mišljenja na najbolji način prezentira sljedeća izjava: "...ali se sjećam nekada glavnog tužitelja i prije reforme pravosuđa ... On je imao otvorene spise sa novinskim člancima. Vi imate otvorene predmete po nekom medijskom licu... To je naš zadatak, mi ne možemo pobjeći od toga..."<sup>46</sup>

Promatrajući utvrđene razlike u samom shvaćanju i određivanju ponašanja koja se mogu podvesti, pa samim time i procesuirati kao zločini iz mržnje evidentno je da su problemi uslijed kojih dolazi do neprocesuiranja ne samo objektivne i praktične prirode, već uvelike ovise i o percepciji sveprisutnosti ovih djela u bosanskohercegovačkom kontekstu. Razlozi percepcije sveprisutnosti ovih djela mogu biti mnogobrojni, krećući se od subjektivnih stavova svakog pojedinca (pa tako i tužitelja), povijesnog i kulturološkog konteksta, socijalne klime koja vlada u određenom društvu ili lokalnoj zajednici, medijskog izvještavanja o ponašanjima koja sadrže elemente zločina iz mržnje i sl. Neovisno o kojim uzrocima se radi, jasno je da učestalost ovih i srodnih pojava može djelovati zbunjujuće, ako ne i paralizirajuće na rad tužitelja u oblasti procesuiranja zločina iz mržnje, što je svakako problem na koji treba obratiti posebnu pažnju.

### **3.4. Percipirana neizvjesnost u pogledu dokazivanja i razlozi praktične prirode**

Percipirana neizvjesnost u pogledu dokazivanja zločina iz mržnje često se javlja kao demotivacioni faktor za rad na ovim predmetima, te čak može djelovati opredjeljujuće da se ne kreće u pravcu procesuiranja istih. Dakle, u takvim situacijama, mržnja kao element kaznenog djela ili otežavajuća okolnost se ignorira i djelo se procesuirao kao "obično" kazneno djelo. Istražujući prediktore procesuiranja zločina iz mržnje Byers, Warren-Gordon i Jones<sup>47</sup> su došli do zaključka da, pored pravnih nedoumica, problemi sa dokazivanjem predrasude kao motiva utiču na odluku o procesuiranju. Veliki broj predmeta zločina iz

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Fokus grupa Sarajevo, 18.04.2013. godine.

<sup>47</sup> Byers, B., Warren-Gordon, K., Jones, J. A. (2012) "Predictors of Hate Crime Prosecutions: An Analysis of Data From the National Prosecutors Survey and State-Level Bias Crime Laws". *Race and Justice*, Vol. 2, br. 3/2012, str. 203-219.

mržnje, prema navodima ovih autora, upravo zbog problema sa dokazivanjem svoj epilog doživi u građanskom postupku,<sup>48</sup> gdje je standard dokazivanja znatno niži (barem u zemljama anglosaksonskog prava).<sup>49</sup> Kao razlog više za takvo postupanje, Jenness i Grattet navode da prilikom prikupljanja dokaza i donošenja odluke o optuženju tužitelji većinom cijene vjerovatnoću za osudu sa troškovima samog procesa.<sup>50</sup> Naime, dokazivanje predrasude kao motiva prema standardu "van razumne sumnje"<sup>51</sup> može biti iznimno težak zadatak.<sup>52</sup> Do sličnog zaključka su došli i ispitanici fokus grupa ističući da se često upravo zbog neizvjesnosti dokazivanja predrasude kao motiva u kaznenim postupcima opredjeljuju da ova djela rješavaju kao „obična“ kaznena djela ili na prekršajnom nivou.<sup>53</sup>

Problemi sa dokazivanjem kaznenih djela počinjenih iz mržnje mogu biti mnogobrojni. Ipak, dokazivanje kaznenih djela počinjenih iz mržnje nije nužno komplicirano. Nerijetko je predrasuda kao motiv vidljiva i jasna, te kao takva lako dokaziva. No, postoje i određene situacije u kojima se mogu javiti poteškoće sa dokazivanjem. Mjeru do koje tužitelji percipiraju poteškoće sa dokazivanjem ovih kaznenih djela najbolje reprezentira izjava jednog od ispitanika iz fokus grupa koji ističe: "Što duže razmišljam, mislim da treba jedan roman materijala skupiti da bi optužio za to djelo..."<sup>54</sup> Eklatantan primjer posljedice do koje nejasnoće i percipirane poteškoće u procesu dokazivanja mogu dovesti je i sljedeća izjava: "Naveli smo ovdje više primjera, gdje smo mi bili na granici da li istragu usmjeriti

---

<sup>48</sup> Npr. verbalno izražena mržnja na nacionalnoj osnovi manifestirana u obliku psovke jedne osobe upućene drugoj svoj epilog može doživjeti u građanskom postupku, u vidu postupka povodom uvrede. Iako se *de jure* neće raditi o zločinu iz mržnje, *de facto* ga je moguće posmatrati kao takvog.

<sup>49</sup> Naime, Byers, Warren-Gordon i Jones ističu da je "prevagu dokaza" kao standard koji je neophodan u građanskim parnicama daleko lakše postići od standarda "izvan svake razumne sumnje" koji se zahtijeva u kaznenim postupcima. Byers, B., Warren-Gordon, K., Jones, J. A. (2012) "Predictors of Hate Crime Prosecutions: An Analysis of Data From the National Prosecutors Survey and State-Level Bias Crime Laws". *Race and Justice*, Vol. 2, br. 3/2012, str. 203–219., str. 215.

<sup>50</sup> Jenness, V., Ryken. G. (2001) *Making Hate a Crime: From Social Movement to Law Enforcement*. New York: Russel Sage Foundation.

<sup>51</sup> Potrebno je naglasiti da je standard "van razumne sumnje" uglavnom vezan za anglosaksonsko pravo (u kojem je za građanske stvari predviđen standard "balansa vjerovatnoće"). U kontinentalnom pravu ta distinkcija između standarda dokaza nije tako stroga.

<sup>52</sup> Jacobs, J. B., Potter, K. (1998) *Hate Crimes: Criminal Law and Identity Politics*. New York: Oxford University Press, str. 103.

<sup>53</sup> Fokus grupa Sarajevo, 18.04.2013. godine.

<sup>54</sup> *Ibid.*

ili ne. Pa smo onako iskreno, linijom manjeg otpora bježali od toga, zbog standarda dokazivanja..."<sup>55</sup>

Nadalje, obzirom da se predrasuda kao motiv prilikom počinjenja djela može manifestirati na razne načine (stvarajući materijalne dokaze ili ne), problem njezinog dokazivanja se usložnjava. Tako jedan od tužitelja ističe: "Nemamo nikakvih materijalnih dokaza tu, tu je vrlo teško doći do dokaza."<sup>56</sup> U situacijama kada je predrasuda kao motiv manifestirana na način da je ostavila materijalni trag prilikom počinjenja samog kaznenog djela (grafiti, pisma, postovi na forumima i sl.) dokazivanje je znatno olakšano. S druge strane, u situacijama kada se predrasuda kao motiv u kaznenom djelu manifestira isključivo verbalno, dokazivanje je znatno teže. Tužitelji ističu bojazan u svezi sa dokazivanjem verbalno manifestirane predrasude čak i kada je ona iznesena pred većim brojem svjedoka. Prisutna je bojazan u svezi nekonzistentnog svjedočenja (da svjedoci neće na sudu ponoviti ono što su rekli policajcima) i kredibiliteta svjedoka (npr. ukoliko se zločin desio u kavani a određeni svjedoci su u vrijeme izvršenja djela bili u alkoholiziranom stanju i sl.). Navedeni problem je primijećen i elaboriran i u stručnoj literaturi u ovoj oblasti. Susan Gellman npr. ističe da u situacijama kada su riječi jedini dokaz predrasude, sama proizvoljnost rasnih (nacionalnih i vjerskih) epiteta čini gotovo nemogućim odvajanje djela počinjenih radi predrasude od onih koji to nisu, kao i njihovo dokazivanje.<sup>57</sup> U situacijama kada je predrasuda kao motiv manifestirana isključivo verbalno, uzevši u obzir vjerovatnost ranije navedenih ograničenja upotrebe svjedoka, tužitelji kao najbolji put dokazivanja vide ispitivanje prošlosti počinitelja,<sup>58</sup> što svakako dodatno komplicira istragu. No, svakako je važno istaći da, usprkos navedenim poteškoćama, kada govorimo o kaznenom djelu izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora i netrpeljivosti, istražena sudska praksa u BiH nudi i određeni broj primjera počinjenja ovog djela verbalnim putem.

U uskoj vezi sa prethodnim problemom su i određeni problemi praktične prirode, a koji utiču na nedovoljno procesuiranje kaznenih djela počinjenih iz mržnje u BiH. Naime, organizaciono ustrojstvo tužiteljstava u BiH ne nudi organizacione kriterije niti na državnom, niti na entitetskom nivou koji bi uzevši u

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Bell, J. (2004) *Policing Hatred: Law Enforcement, Civil Rights and Hate Crime*. New York: University Press, str. 20.

<sup>58</sup> U slučaju kada su riječi jedini dokaz motivacije Bell (*ibid* str. 39) ističe neophodnost primjene multifaktoralne analize kao načina prikupljanja dokaza (činjenice djela, okolnosti djela, karakteristike djela i ličnost počinitelja). Isto tako Fokus grupa Banja Luka, 02.05.2013. godine.

obzir broj tužitelja po kvadratnom kilometru, broj tužitelja po broju stanovnika ili broj tužitelja po broju predmeta, izvršili ujednačenu disperziju tužitelja i njihovo ravnomjerno opterećenje.<sup>59</sup> Dakle, čest je slučaj da je mali broj tužitelja uposlen u tužiteljstvu pod čijom ingerencijom se nalazi velik teritorij i veliki broj stanovnika, što može dovesti do preopterećenosti tužitelja. Dakle, u takvoj situaciji, suočeni sa nedostatkom vremena i resursa, tužitelji često idu na najjednostavniju opciju – procesuiranje u vidu "običnog" kaznenog djela ili korištenje mehanizma prekršajne odgovornosti. Ovaj problem je prepoznat i u nizu država sa razvijenijim sustavom borbe protiv kaznenih djela počinjenih iz mržnje, te su predloženi i primijenjeni određeni načini njegovog prevazilaženja. Tako su npr. u nekim državama Sjedinjenih Američkih Država, pored ostalog, i zbog navedenih problema, uspostavljanje specijalne jedinice za procesuiranje zločina iz mržnje<sup>60</sup> dok se u Tužiteljstvu Palm Beacha i na Floridi koristi model specijalizacije, u kojem je jedan broj tužitelja specijaliziran za kaznena djela počinjena iz mržnje.<sup>61</sup>

### **3.5. Nedovoljna edukacija i nepoznavanje postojeće sudske prakse u ovoj oblasti**

Tužitelji na svim nivoima sa kojima smo razgovarali za potrebe ovog istraživanja, su konstatalirali da nedostatak edukacije iz oblasti zločina iz mržnje predstavlja velik problem u procesuiranju tih kaznenih djela. Polazeći od legislative, pa sve do praktičnih problema istrage i dokazivanja, evidentno je nedovoljno poznavanje problematike zločina iz mržnje. Ovaj problem je identificiran i u izvještaju ECRI o BiH iz 2011. godine,<sup>62</sup> gdje se ističe značaj obuke sudionika

---

<sup>59</sup> Vidjeti više: Zakon o tužiteljstvu BiH (Sl. glasnik BiH br. 42/0, 03/03, 37/03, 42/03, 09/04, 35/04, 61/04, 97/09), Zakon o Federalnom tužiteljstvu FBiH (Sl. glasnik FBiH br.19/03), Zakon o tužilaštvima RS (Sl. glasnik RS br.55/02, 85/03, 37/06), Zakon o tužilaštvu BD BiH (Sl. glasnik BD BiH br. 19/07), deset kantonalnih zakona o tužiteljstvima te niz pravilnika kojima je regulirana ova materija kao što su: Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Tužiteljstva BiH (Službeni glasnik BiH 36/13), Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i poslovanju Tužilaštava Republike Srpske (Službeni glasnik RS 86/12), Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i poslovanju Federalnog tužiteljstva FBiH i sl.

<sup>60</sup> U Cook Country i Illinoisu. Vidjeti više u: American Prosecutor's Research Institute (APRI). (2000) A Local Prosecutors Guide for Responding to Hate Crime (online). USA: American Prosecutor's Research Institute (APRI). Dostupno na: [http://www.ndaa.org/pdf/hate\\_crimes.pdf](http://www.ndaa.org/pdf/hate_crimes.pdf),

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2011). *ECRI Report on Bosnia and Herzegovina: fourth monitoring cycle*. Strasbourg: ECRI, str. 18.

kaznenog progona za adekvatnije procesuiranje zločina iz mržnje. Unapređenje obučenosti u procesuiranju zločina iz mržnje svih sudionika kaznenog progona je preporuka i OSCE-ove studije o borbi protiv kaznenih djela počinjenih iz mržnje.<sup>63</sup> Također, veliki broj eksperata u ovoj oblasti apostrofira značaj obuke svih sudionika kaznenog progona u ovoj oblasti.<sup>64</sup>

Određene korake na jačanju institucionalnih kapaciteta agencija za provedbu zakona i organa pravosuđa putem programa obuke njihovih službenika vrši Misija OSCE-a u BiH. Naime, tijekom 2012. godine u saradnji sa ODIHR-om i Centrima za edukaciju sudija i tužitelja, Misija je organizirala trening za tužitelje o procesiranju kaznenih djela počinjenih iz mržnje koju je pratila publikacija ODIHR-a i OSCE-a: "Razumijevanje kaznenih djela počinjenih iz mržnje: priručnik za Bosnu i Hercegovinu".<sup>65</sup> Ova publikacija nudi ključne informacije o konceptu kaznenih djela počinjenih iz mržnje i očekivanim odgovorima organa za provedbu zakona, pravosudnih organa i lokalnih vlasti. Započete aktivnosti na edukaciji tužitelja su nastavljene i u sklopu Programu početne obuke i stručnog usavršavanja za 2013. godinu Centra za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine (CEST-a F BiH), u okviru kojeg je organiziran seminar "Djela počinjena iz mržnje", koji su zajednički organizovali CEST F BiH i OSCE-ODIHR.<sup>66</sup> Međutim uprkos poduzetim naporima na edukaciji, o njezinoj nedovoljnosti svjedoči i izjava jednog tužitelja s kojima smo razgovarali, u kojoj ističe da je jedina obuka iz oblasti zločina iz mržnje za koju zna bila organizirana u vidu seminara kojem su prisustvovali isključivo glavni tužitelji.<sup>67</sup> Iako ova konstatacija tužitelja, sukladno prethodnom razmatranju, nije točna, ona dovoljno govori o potrebi intenziviranja edukacije iz ove oblasti.

---

<sup>63</sup> OSCE, 2012. Borba protiv kaznenih djela počinjenih iz mržnje: Analiza incidenata motiviranih predrasudama u Bosni i Hercegovini, s preporukama (online). Sarajevo: OSCE. Dostupno na: [http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2012111310235235cro.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2012111310235235cro.pdf), str. 52, 53 i 54.

<sup>64</sup> Vidjeti više: Perry, B., at all. (2009). *Hate Crimes: Understanding and defining hate crime*. Westport: Praeger Publishers, str. 51.; Wessler, S. (2000) *Addressing Hate Crimes: Six Initiatives That Are Enhancing The Efforts Of Criminal Justice Practitioners*. Maine: Center for the Study and Prevention of Hate violence, University of Southern Maine, str. 5.

<sup>65</sup> OSCE/ODIHR, 2010. Razumijevanje krivičnih djela počinjenih iz mržnje: Priručnik za Bosnu i Hercegovinu (online). Sarajevo: OSCE/ODIHR. Dostupno na: [http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2010122712342149bos.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122712342149bos.pdf)

<sup>66</sup> Seminar je bio organizovan s ciljem obučavanja sudija o specifičnostima procesuiranja krivičnih djela počinjenih iz mržnje.

<sup>67</sup> Fokus grupa Banja Luka, 02.05.2013. godine.

Odsustvo obuke pravnih suradnika iz oblasti procesuiranja zločina iz mržnje je još jedan značajan nedostatak u procesuiranju kaznenih djela počinjenih iz mržnje u BiH. Naime, generalni značaj edukacije stručnih suradnika je prepoznala i Misija OSCE-a u BiH, koja je uz potporu CEST-a Federacije BiH organizirala dvotjednu obuku za novouposlene stručne suradnike i savjetnike, a radi pružanja daljnje potpore procesuiranju ratnih zločina u BiH. Misija OSCE-a ističe da su ovakve obuke značajne radi ubrzavanja pravičnog i učinkovitog procesuiranja ovih kaznenih djela.<sup>68</sup> Uzevši u obzir značajnu ulogu koju u lancu kaznenog progona ima ova kategorija uposlenika tužiteljstava,<sup>69</sup> nedostatak njihove obuke iz oblasti zločina iz mržnje zasigurno može uticati na (ne)procesuiranje zločina iz mržnje.

Tužitelji koji su bili sudionici fokus grupa koje smo organizirali su konstatalirali da je nedostatak praktične literature i dostupne sudske prakse iz oblasti zločina iz mržnje, također veliki problem u procesuiranju navedene oblasti. Mali broj ispitanika je upoznat sa studijom i priručnikom koje je objavio OSCE,<sup>70</sup> dok su druga istraživanja i literatura iz odnosne oblasti nepoznate svim ispitanicima. Tužitelji kao manjkavost ističu i nedostupnost sudske prakse iz ove oblasti kako iz BiH i regiona, tako i Europe i šire. Naime, iako u pravnom sustavu BiH sudska

---

<sup>68</sup> Misija OSCE u Bosni i Hercegovini, Odjel za ljudska prava 2005. Suđenja za ratne zločine pred sudovima u Bosni i Hercegovini: Napredak i prepreke, (online). Sarajevo: OSCE Misija za Bosnu i Hercegovinu. Dostupno na: [http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2010122311024992cro.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122311024992cro.pdf)

<sup>69</sup> Temeljnim pojmovima Zakona o kaznenim postupcima koji se primjenjuju u BiH (vidjeti članke 20. točka g). ZKP BiH i ZKP BD BiH, 20. točka đ) ZKP RS i 20. stavak 1. točka g) ZKP FBiH) je regulirano da stručni suradnici tužiteljstava imaju status ovlaštenih službenih osoba, što znači da sukladno uputama tužitelja tijekom kaznenog postupka mogu samostalno poduzimati i provoditi radnje dokazivanja, npr. saslušanje svjedoka, ispitivanje osumnjičenih osoba itd. Pravilnicima o radu tužiteljstava (vidjeti npr. članak 49. stavak b) i d) Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Tužilaštva/Tužiteljstva BiH, (Službeni glasnik BiH 36/13) je propisano da stručni saradnici, osim preduzimanja radnji u toku vođenja istrage, izrađuju nacрте svih vrsta tužilačkih pravnih podnesaka - optužnica, žalbi, prijedloga naredbi, prisustvuju glavnim pretresima i koordiniraju aktivnosti agencija za sprovođenja zakona u toku vođenja istrage. Stručni savjetnici, osim već navedenog, daju i savjete i pravna mišljenja kako u konkretnim kaznenim predmetima tako i u rješavanju pravnih pitanja iz djelokruga rada tužiteljstva.

<sup>70</sup> OSCE, 2012. Borba protiv kaznenih djela počinjenih iz mržnje: Analiza incidenata motiviranih predrasudama u Bosni i Hercegovini, s preporukama (online). Sarajevo: OSCE. Dostupno na: [http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2012111310235235cro.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2012111310235235cro.pdf) OSCE/ODIHR, 2010. Razumijevanje krivičnih djela počinjenih iz mržnje: Priručnik za Bosnu i Hercegovinu (online). Sarajevo: OSCE/ODIHR. Dostupno na: [http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2010122712342149bos.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122712342149bos.pdf)



praksa nije formalni izvor prava, navedene presude bi, sukladno njihovom mišljenju, mogle poslužiti tužiteljima za rješavanje praktičnih dilema na koje naiđu tijekom istrage.

#### **4. Diskusija i zaključci**

Ovo istraživanje, fokusirano prije svega na ispitivanje tužiteljske strane implementacije relevantnih zakonskih odredbi o kaznenim djelima počinjenim iz mržnje, imalo je za cilj identificirati ključne probleme u procesuiranju kaznenih djela počinjenih iz mržnje u BiH, te istražiti načine stimuliranja adekvatnog prepoznavanja i uvažavanja predrasude kao motiva u počinjenim kaznenim djelima od strane policije i tužiteljstva što je dovelo do identificiranja određenih faktora koji značajno utiču na (ne)procesuiranje zločina iz mržnje. Poteškoće se javljaju već na samom početku, odnosno prilikom registriranja konkretnog kaznenog djela od strane policijskih službenika. Obzirom da su policijski službenici prve osobe koje izlaze na lice mjesta i registriraju činjenice o počinjenom djelu, propuste u toj fazi je kasnije veoma teško ispraviti. Do propusta u fazi registriranja djela i unošenja činjenica u policijske izvještaje dolazi iz više razloga. Prije svega, nedovoljna senzibilizacija pripadnika policije o zločinima iz mržnje može direktno uticati na identificiranje, a samim time i uključivanje predrasude kao motiva u izvještaje. Također, na (ne)uvrštavanje predrasude kao motiva u policijske izvještaje svakako utiču i osobni stavovi policijskih službenika, koji su također rezultat utjecaja faktora sredine i dominantnih vrijednosti u konkretnoj zajednici. Poteškoće u praksi uzrokuje i nepostojanje odgovarajućih indikatora za prepoznavanje predrasude kao motiva, usljed čega prepoznavanje i identificiranje predrasude kao motiva počinjenja djela često predstavlja poteškoće kako policajcima tako i tužiteljima. Pored toga, specifičnosti načina vođenja istrage djela u kojima se javlja predrasuda kao motiv uzrokuje probleme i niz nedosljednosti u postupanju. Neki od problema u tužiteljskoj praksi tiču se i percepcije sveprisutnosti ovih kaznenih djela koja je veoma izražena u bh kontekstu i iz koje proizilaze poteškoće u razlikovanju "bitnih" od "nebitnih" djela počinjenih iz mržnje. To se direktno odražava i na identifikaciju zločina iz mržnje, ali i na odluku da se predrasuda kao motiv uopće uključi u optužnice. U uskoj vezi sa prethodnim problemom su i određeni problemi praktične prirode, među kojima prednjači nedostatak edukacije iz oblasti zločina iz mržnje na svim nivoima. Naime, evidentno je pomanjkanje edukacionih programa iz oblasti zločina iz mržnje kako za tužitelje i stručne suradnike, tako i za policajce. Edukacija iz oblasti zločina iz mržnje za tužitelje i policajce je sporadična, nesustavna i stihijska, uz odsustvo planskih aktivnosti i konstruktivnog dijaloga među sudionicima kaznenog progona. Praktičan



problem svakako predstavlja i nedostatak, odnosno nedostupnost praktične literature i sudske prakse iz oblasti zločina iz mržnje iz BiH, pravosuđa u regionu, sudske prakse europskih sudova, ali i šire, a koji bi mogli služiti kao svojevrsni orijentir u rješavanju praktičnih problema i dilema u procesuiranju ovih kaznenih djela.

Dakle, uzevši u obzir značaj i reperkusije koje zločini iz mržnje imaju u bosanskohercegovačkom kontekstu, jasno je da je u BiH potrebna urgentna promjena u trenutnom pristupu ovom pitanju kako bi se blagovremeno uklonili utvrđeni nedostaci te unaprijedilo prepoznavanje i procesuiranje zločina iz mržnje. U pokušaju da se sugeriraju moguća rješenja za neke od ključnih identificiranih problema daju se sljedeće osnovne preporuke proizašle iz ovog istraživanja, a koje su upućene ključnim institucionalnim akterima u ovoj oblasti (VSTV BiH, centri za edukaciju sudaca i tužitelja i ministarstva unutrašnjih poslova):

- U cilju efikasnijeg procesuiranja zločina iz mržnje neophodno je adekvatno educiranje svih sudionika kaznenog progona: policajaca, tužitelja i stručnih suradnika. Obavezan dio edukativnih programa trebaju biti: načini prepoznavanja predrasude kao motiva, načini vođenja istrage zločina iz mržnje, načini dokazivanja ovih kaznenih djela, te zakonska regulativa.
- Važno je osigurati i zajedničke edukacije za sve sudionike kaznenog progona koje bi poslužile kao platforme za razmjenu iskustava i rješavanja nedoumica. U cilju postizanja boljeg učinka ovakav vid edukacije je potrebno provoditi redovito i na sustavan način.
- U cilju unapređenja procesuiranja zločina iz mržnje potrebno je sačiniti kolekciju pažljivo izabranih predmeta iz postojeće sudske prakse u BiH, pravosuđa u regionu, te prakse relevantnih europskih sudova, a koja će biti dostupna svim tužiteljstvima u BiH. Navedene presude bi poslužile kao orijentir za rješavanje praktičnih dilema koje se mogu pojaviti tijekom istrage kaznenih djela počinjenih iz mržnje.
- Neophodno je sačiniti i kolekciju odgovarajuće stručne literature i učiniti je dostupnom svim tužiteljima i stručnim suradnicima u tužiteljstvima u BiH. Najbolji način za sprovedbu ove preporuke je korištenje postojećeg portala Centra za sudsku dokumentaciju VSTV-a.
- Potrebno je posebnu pažnju posvetiti senzibiliziranju pripadnika policijskih struktura o problematici zločina iz mržnje, sa fokusom na prepoznavanje zločina iz mržnje, registriranje činjenica koje će omogućiti optuženje i kasnije dokazivanje djela, te njihovo adekvatno unošenje u policijske izvještaje. Senzibiliziranje je potrebno vršiti sustavno i

kontinuirano putem edukativnih aktivnosti koje će postati sastavni dio permanentne obuke pripadnika policijskih struktura na svim nivoima. Obuke je prvenstveno potrebno organizirati zasebno za svaku kategoriju pripadnika policijskih struktura a zatim pristupiti zajedničkim obukama koje će omogućiti identifikaciju i razrješenje svih eventualnih poteškoća i nedoumica.

- Radi lakšeg prepoznavanja, identifikacije i registracije zločina iz mržnje potrebno je kreirati jedinstvenu listu indikatora za prepoznavanje predrasude kao motiva, namijenjenu za policiju i tužiteljstva.

## Literatura

1. American Prosecutor's Research Institute (APRI). (2000) A Local Prosecutors Guide for Responding to Hate Crime (online). USA: American Prosecutor's Research Institute (APRI). Dostupno na: [http://www.ndaa.org/pdf/hate\\_crimes.pdf](http://www.ndaa.org/pdf/hate_crimes.pdf),
2. Balboni, J. M., McDevitt, J. (2001) "Hate crime reporting: understanding police officer perceptions, departmental protocol, and the role of the victim", *Justice Research and Policy*, Washington, br. 3/2001, str. 1–27.
3. Bell, J. (2004) "Deciding when hate crime is a crime: The First Amendment, police detectives, and the identification of crime", *Rutgers race and the law review*, Newark, Vol. 33, br. 4/2002, str. 33–76.
4. Bell, J. (2004) *Policing Hatred: Law Enforcement, Civil Rights and Hate Crime*. New York: University Press
5. Bennett, S., Nolan, J. J., i Conti, N. (2009) "Defining and Measuring Hate Crimes: A Potpourri of Issues" (chapter 10) u Perry, B., at all. (2009). *Hate Crimes: Understanding and defining hate crime*. Westport: Praeger Publishers, str. 164.
6. Boyd, E., Berk, R., Hamner, K. (1996) "Motivated by hatred or prejudice: Categorization of hate-motivated crimes in two police divisions", *Law and Society Review*, br. 30/1996, str. 819–850. u: Jenness, V., Grattet, R. (2001) *Making Hate a Crime: From Social Movement to Law Enforcement*. New York: Russel Sage Foundation.
7. Brković, Š., at all (2012) *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini: Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava sa ispitivanjem javnog mnijenja*. Sarajevo: Centar za ljudska prava
8. Byers, B., Warren-Gordon, K., Jones, J. A. (2012) "Predictors of Hate Crime Prosecutions: An Analysis of Data From the National Prosecutors Survey and State-Level Bias Crime Laws". *Race and Justice*, Vol. 2, br. 3/2012, str. 203–219.

9. Dixon, L., Ray, L. (2007) "Current Issues and Developments in Race Hate Crime", *Probation Journal*, br. 54/2007, str. 109–124.
10. ECRI, 2011. ECRI Report on Bosnia and Herzegovina - fourth monitoring cycle (online). Strasbourg: ECRI. Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/bosnia\\_herzegovina/BIH-CBC-IV-2011-002-ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/bosnia_herzegovina/BIH-CBC-IV-2011-002-ENG.pdf)
11. EUMC, 2005. Policing Racist Crime and Violence - A Comparative Analysis (online). Luxembourg: EUMC. Dostupno na: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/542-PRCV\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/542-PRCV_en.pdf)
12. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2011). *ECRI Report on Bosnia and Herzegovina: fourth monitoring cycle*. Strasbourg: ECRI
13. Huberman, M., Miles, M., Data Management and Analysis Methods, u: Denzin, N., Lincoln, Y. (1994) *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publications.
14. Iganski, P. (2008) *Hate crime and the city*. Bristol: The Policy Press, University of Bristol.
15. Jacobs, J. B., Potter, K. (1998) *Hate Crimes: Criminal Law and Identity Politics*. New York: Oxford University Press, str. 103.
16. Jenness, V., Ryken. G. (2001) *Making Hate a Crime: From Social Movement to Law Enforcement*. New York: Russel Sage Foundation.
17. King, R. D. (2009) "Hate Crimes: Perspectives on Offending and the Law - chapter 24" u: Krohn, M. D., Lizotte, A. J., Hall, P. G., (2009) *Handbook on Crime and Deviance*. New York: Springer.
18. Levin, J., Rabrenovic, G. (2001) "Hate Crimes and Ethnic Conflict: An Introduction", *American Bihevioral Scientits*, Vol. 45, br. 4/2001, str. 574–587.
19. Lučić-Čatić, M., Bajrić, A. (2013) *Procesuiranje kaznenih djela počinjenih iz mržnje: perspektiva tužitelja*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja
20. Mangen, S. (1999) "Qualitative research methods in Cross-national settings", *International Journal of Social Research Methodology*, br. 2/1999, str. 109-124
21. Misija OSCE u Bosni i Hercegovini, Odjel za ljudska prava 2005. Sudjenja za ratne zločine pred sudovima u Bosni i Hercegovini: Napredak i prepreke, (online). Sarajevo: OSCE Misija za Bosnu i Hercegovinu. Dostupno na: [http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2010122311024992cro.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122311024992cro.pdf)
22. Nolan, J. J., McDevitt, J., Cronin, S., Farrell, A. (2004) "Learning to See Hate Crimes: A Framework for Understanding and Clarifying Ambiguities in Bias Crime Classification", *Criminal Justice Studies*, Vol. 17, br. 1/2004, str. 91-105.
23. ODIHR, 2009. Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses: Annual Report for 2009 (online). Warsaw: ODIHR. Dostupno na: <http://www.osce.org/odihr/40203?download=true>

24. OSCE, 2012. Borba protiv kaznenih djela počinjenih iz mržnje: Analiza incidenata motiviranih predrasudama u Bosni i Hercegovini, s preporukama (online). Sarajevo: OSCE. Dostupno na: [http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2012111310235235cro.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2012111310235235cro.pdf)
25. OSCE, 2011. Hate crimes in the OSCE region: incidents and responses - annual report for 2011 (online). Warsaw: OSCE. Dostupno na: [http://tandis.odihr.pl/hcr2011/pdf/Hate\\_Crime\\_Report\\_full\\_version.pdf](http://tandis.odihr.pl/hcr2011/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf)
26. OSCE/ODIHR, 2009. Opinion on Draft Amendments to the Federation of Bosnia and Herzegovina Criminal Code (online). Warsaw: OSCE/ODIHR. Dostupno na: [https://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Flegislationline.org%2Fdownload%2Faction%2Fdownload%2Fid%2F2905%2Ffile%2F138\\_%2520HCRIM\\_BIH\\_2009Opinion%2520on%2520Draft%2520Amendments%2520to%2520the%2520Criminal%2520Code%2520of%2520BiH.pdf&ei=xnUpU-HEOKWLyAPj8oCYCg&usg=AFQjCNE49DY0LIUYr00wnbbD89colK\\_HJw&sig2=X\\_160G-LD-gj1IWH50tIng](https://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Flegislationline.org%2Fdownload%2Faction%2Fdownload%2Fid%2F2905%2Ffile%2F138_%2520HCRIM_BIH_2009Opinion%2520on%2520Draft%2520Amendments%2520to%2520the%2520Criminal%2520Code%2520of%2520BiH.pdf&ei=xnUpU-HEOKWLyAPj8oCYCg&usg=AFQjCNE49DY0LIUYr00wnbbD89colK_HJw&sig2=X_160G-LD-gj1IWH50tIng)
27. OSCE/ODIHR, 2010. Razumijevanje krivičnih djela počinjenih iz mržnje: Priručnik za Bosnu i Hercegovinu (online). Sarajevo: OSCE/ODIHR. Dostupno na: [http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2010122712342149bos.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122712342149bos.pdf)
28. Steinke, I., Quality Criteria in Qualitative Research u: Von Kardorff, F. E., Steinke, I. (2004) *A Companion to Qualitative Research*. London: Sage Publications.
29. Wessler, S. (2000) *Addressing Hate Crimes: Six Initiatives That Are Enhancing The Efforts Of Criminal Justice Practitioners*. Maine: Center for the Study and Prevention of Hate violence, University of Southern Maine

### **Pravni izvori:**

1. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i poslovanju Tužilaštava Republike Srpske (Službeni glasnik RS 86/12)
2. Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Tužilaštva/Tužiteljstva BiH, (Službeni glasnik BiH 36/13)
3. Apelacioni sud Brčko Distrikta BiH. Presuda br. 097 0 Kž 08 000051, 11. 07. 2008.
4. 2. Apelacioni sud Brčko Distrikta BiH. Presuda br. 96 0 K 000638 10 Kž, 31. 03. 2011.
5. Apelacioni sud Brčko Distrikta BiH. Presuda br. 96 0 K 006861 12 Kž, 28. 11. 2012
6. Osnovni sud Brčko Distrikta BiH. Presuda br. 096 0 K 07 000298, 13. 05. 2008.

7. Osnovni sud Brčko Distrikta BiH. Presuda br. 96 0 K 005533 09 K, 01. 02. 2010.
8. Osnovni sud Brčko Distrikta BiH. Presuda br. 96 0 K 006861 10 K, 30. 01. 2012.
9. Osnovni sud u Srebrenici. Presuda br. 082 0 K 06 000021, 15. 02. 2008.
10. Osnovni sud u Srebrenici. Presuda br. 82 0 K 004445 10 K, 11. 01. 2011.
11. Tužilaštvo/Tužiteljstvo Brčko Distrikta BiH, Optužnica br. KT-96/07, 12. 09. 2007.
12. Tužilaštvo/Tužiteljstvo Brčko Distrikta BiH, Optužnica br. T18 0 KT 0001113, 11. 05. 2010.
13. Tužilaštvo/Tužiteljstvo Brčko Distrikta BiH, Optužnica br. T18 0 KT 0004328 12, 07. 08. 2012.
14. Tužilaštvo/Tužiteljstvo Brčko Distrikta BiH. Optužnica br. KT-96/07, 12. 09. 2007.
15. Tužilaštvo/Tužiteljstvo Brčko Distrikta BiH. Optužnica br. T18 0 0000 171, 09. 10. 2009.
16. Tužilaštvo/Tužiteljstvo Brčko Distrikta BiH. Optužnica br. T18 0 KT 0001368 10, 20. 08. 2010.
17. Zakon o kaznenom postupku Brčko Distrikta BiH. Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH 10/03, 48/04, 06/05, 12/07, 14/07, 21/07 i 44/10 – prečišćeni tekst.
18. Zakon o kaznenom postupku Federacije BiH. Službene novine Federacije BiH 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 09/09, 12/10 i 8/13.
19. Zakon o kaznenom postupku Republike Srpske. Službeni glasnik Republike Srpske 53/12. Osnovni sud u Srebrenici. Presuda br. 082 0 K 06 000089, 03. 01. 2007.
20. Osnovni sud u Srebrenici. Presuda br. 82 0 K 000092 08 K, 02. 02. 2009.
21. Osnovni sud Brčko Distrikta BiH. Presuda br. 96 0 K 000638 09 K, 01. 04. 2010.
22. Osnovni sud u Srebrenici. Presuda br. 82 0 K 000896 09 K, 28. 01. 2010.
23. Kantonalno tužilaštvo HNK Mostar. Optužnica br. Kt. 1030/06, 21. 02. 2007.
24. Okružni sud u Bijeljini. Rješenje br. 080 0 K 001402 08 Kž, 15. 01. 2010.
25. Osnovni sud u Bijeljini. Presuda br. 080 0 K 001402 08 K, 04. 03. 2009.
26. Osnovni sud u Bijeljini. Rješenje br. 080 0 K 001402 08 Kv, 22. 12. 2009.
27. Zakon o kaznenom postupku BiH. Službeni glasnik BiH 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09 i 93/09.

28. Zakon o tužiteljstvu BiH (Sl. glasnik BiH br. 42/0, 03/03, 37/03, 42/03, 09/04, 35/04, 61/04, 97/09)
29. Zakon o tužilaštvima RS (Sl. glasnik RS br.55/02, 85/03, 37/06)
30. Kantonalno tužilaštvo Travnik. Optužnica br. T06 0 KT 0001492 04, 20. 10. 2010.
31. Osnovni sud u Novom Gradu. Presuda br. 76 0 K005273 K, 07. 07. 2010.
32. Općinski sud Mostar. Presuda br. K 021546 07, 12. 02. 2007.
33. Kantonalni sud HNK Mostar. Presuda br. 007 0 Kžk 00000003, 20. 01. 2009.
34. 29. Općinski sud Travnik. Presuda br. 51 0 K 040343 10 Kps, 21. 12. 2010.
35. Zakon o Federalnom tužiteljstvu FBiH (Sl. glasnik FBiH br.19/03)
36. 26. Okružno tužilaštvo Doboj. Optužnica br. T15 0 KT 0012065 13, 26. 02. 2013.
37. Okružni sud u Bijeljini. Presuda br. 012 0 Kž 08 000 083, 22. 05. 2008.
38. Zakon o tužilaštvu BD BiH (Sl. glasnik BD BiH br. 19/07)
39. Općinski sud Sarajevo. Presuda br. 65 0 K 327173 13 K, 21. 08. 2013.

# THE PRINCIPLE OF MUTUAL RECOGNITION IN COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS: A Study of the Principle in Four Framework Decisions and the Implementation Legislation in the Nordic Member States, autorica Annika Suominen

prikaz

mr. Adnan Fazlić\*

Krajem prošlog stoljeća, članice Evropske unije su se obavezale na stvaranje "područja slobode, sigurnosti i pravde", što je dovelo do značajnih promjena u području materijalnog i procesnog prava svih članica. Navedene promjene su obuhvatile period proteklih petnaest godina, a najveći utjecaj u ovom segmentu je imalo uvođenje Načela međusobnog priznavanja sudskih odluka. Odluka o uvođenju ovog načela je donesena na sastanku Evropskog vijeća u Tampere-u 1999. godine. U smislu ove odluke, Načelo međusobnog priznavanja sudskih odluka se odnosi na uzajamno priznavanje sudskih odluka koje podrazumijeva da sudsku odluku donesenu u jednoj državi članici treba priznati i provesti u svim državama članicama kao nacionalnu sudsku odluku. Uvođenje ovog načela je, između ostalog, najviše utjecalo na ostvarivanje određenih podudarnosti među krivičnim zakonima članica, na unaprjeđenje saradnje nacionalnih policija i tužilaštava, te na povećanje efikasnosti EU sudstva. Imajući u vidu prethodno navedeno, može se reći da Načelo uzajamnog priznavanja sudskih odluka predstavlja novi koncept u Evropskoj uniji i smatra se revolucionarnim pristupom čiji primarni cilj predstavlja učinkovita saradnja u krivičnim stvarima i izbjegavanje formalne harmonizacije krivičnog prava zemalja članica EU. S obzirom na karakteristike i značaj ovog načela za savremenu krivičnopravnu praksu, razmatranje istog je interesantno i sa aspekta stručne javnosti zemalja koje još uvijek nisu postale članice Evropske unije, među kojima se nalazi i Bosna i Hercegovina. Stoga, literatura koja sa stručnog stanovišta elaborira postulate i modalitete implementacije Načela uzajamnog priznavanja sudskih odluka dobija još veći značaj.

---

\* Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Univerzitet u Sarajevu;  
adnan.fkn@gmail.com



O implementaciji Načela međusobnog priznavanja sudskih odluka u Evropskoj uniji kroz prizmu implementacije četiri Okvirne odluke,<sup>1</sup> ali i o implementaciji istog u okviru zakonodavstava nordijskih država članica EU, govori knjiga *The Principle of Mutual Recognition in Cooperation in Criminal Matters: A Study of the Principle in Four Framework Decisions and the Implementation Legislation in the Nordic Member States*. Annika Suominen je autorica knjige koja, uz izvjesne modifikacije, obuhvata tekstove teorijskog dijela doktorske disertacije koju je odbranila na Univerzitetu u Bergenu, Norveška.

Knjiga je objavljena 2011. godine u izdanju Intersentia iz Antwerpa. Rukopis opsega 435 strana, uz predgovor i bibliografiju, sastoji se od tri glavna dijela. Prvi dio (*Introduction, s. 1-111*) sadržava pregled materije koji obuhvata uvodna razmatranja, teorijsko određenje uzajamnog priznavanja sudskih odluka u pravu EU i instrumente za primjenu ovog načela. Nadalje, drugi dio (*Grounds for refusal, s. 111 - 287*) govori o osnovama za odbijanje primjene Načela međusobnog priznavanja sudskih odluka. U navedenom kontekstu, ovaj dio knjige sadržava tekstove o sljedećim osnovama za odbijanje: nemogućnost priznavanja, pravni status osobe, jurisdikcijska ograničenja, dvostruka kažnjivost, zaštita ljudskih prava, *ne bis in idem*, promjenjiva priznavanja. Na kraju, u trećem dijelu knjige (*General observations, s. 287 - 379*) se govori o opštim razmatranjima koja se odnose na razloge na kojima se zasnivaju osnove za odbijanje primjene Načela međusobnog priznavanja sudskih odluka, zatim o mogućnostima izbora (diskreciono pravo) prilikom same primjene ovog Načela. Također, ovaj dio rada razmatra opšte aspekte Načela međusobnog priznavanja sudskih odluka, elaborira ovo Načelo u kontekstu pravnog principa, te navodi pretpostavke koje se odnose na njegovu budućnost.

Prvi dio knjige započinje uvodnim napomenama u kojima autorica detaljno predstavlja predmet, sistematizaciju, ciljeve, ograničenja, materijale i metode provedene studije (*Chapter 1*). Nakon toga, u okviru drugog poglavlja, autorica u kratkim crtama predstavlja Načelo međusobnog priznavanja sudskih odluka u

---

<sup>1</sup> Okvirna odluka o evropskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica / *Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States*, 2002/584/PUP; Okvirna odluka o izvršenju naloga za osiguranje imovine i dokaza u Evropskoj uniji / *Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence*, 2003/577/PUP; Okvirna odluka o uzajamnom priznanju novčanih kazni / *Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties*, 2005/214/PUP; i Okvirna odluka o konfiskaciji prihoda, sredstava i imovine povezanih sa krivičnim djelom / *Council Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005 on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property*, 2005/212/PUP.



pravu EU, pri čemu naglašava da ovo Načelo predstavlja pravni princip na kojem se zasniva cjelokupna krivičnopravna saradnja među državama članicama (*Chapter 2*). Treće poglavlje autorica koristi da, u cilju osiguranja unutrašnje postojanosti i povezanosti teksta, poveže ranija opšta izlaganja o pojmu i sastavnim komponentama Načela međusobnog priznavanja sudskih odluka sa okvirnim odlukama o evropskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, o izvršenju naloga za osiguranje imovine i dokaza, o uzajamnom priznanju novčanih kazni i kao instrumentima ovog Načela. Pri tome se posebna pažnja posvećuje pravnom karakteru okvirnih odluka, diskrecionom okviru pri njihovoj implementaciji, te obaveznim i fakultativnim osnovama za odbijanje implementiranja okvirnih odluka (*Chapter 3*).

U okviru drugog dijela rada nalazi se poglavlje 4 (*Chapter 4*) koje obuhvata slučajeve kada je nemoguće primijeniti Načelo međusobnog priznavanja sudskih odluka zbog nedostatka informacija ili zbog istovremenog zahtjeva dvije države koji se odnosi na istu osobu. Drugi dio rada se nastavlja poglavljem 5 (*Chapter 5*) koje elaborira pravni status osobe kao osnov za odbijanje u kontekstu specifičnosti statusa osobe na koju se odnosi zahtjev. Pri tome se posebna pažnja posvećuje slučajevima koji se odnose na osobe koje imaju državljanstvo druge države, te osobe koje uživaju imunitet i povlastice. Nadalje, poglavlje 6 (*Chapter 6*), obuhvata konceptualizaciju jurisdikcijskih ograničenja koja utječu na primjenu Načela međusobnog priznavanja sudskih odluka. U ovom poglavlju se pravi detaljan pregled ograničenja koja su primarno povezana sa teritorijom i jurisdikcijom države izvršiteljice naloga. U poglavlju 7 (*Chapter 7*) autorica iznosi pitanje dvostruke kažnjivosti kao osnova za odbijanje, pri čemu se pored dvostruke kažnjivosti poseban akcenat stavlja i na pitanje djelimične abolicije. Naredno poglavlje (*Chapter 8*) se bavi pitanjem zaštite ljudskih prava i osnovama za odbijanje koje se zasnivaju na ovom pitanju. Pri tome se naglašava važnost ljudskih prava i njihove zaštite, kako za krivičnopravnu saradnju, tako i za sisteme krivičnog pravosuđa uopšte. U poglavlju 9 (*Chapter 9*) autorica pravi širu analizu principa *ne bis in idem* kao jednog od osnova za odbijanje. U skladu s navedenim, princip *ne bis in idem* se elaborira kako u kontekstu slučajeva koji su pravomoćno presuđeni, tako i u kontekstu slučajeva u kojima je proces suđenja u toku. Posljednje poglavlje u ovom dijelu rada (*Chapter 10*) se odnosi na promjenjiva priznavanja. U navedenom kontekstu, ovo poglavlje se odnosi na situacije koje se ne mogu koristiti kao osnov za odbijanje, već kao alternativna rješenja koja omogućavaju priznavanje, ali u promjenjivim formama.

U trećem dijelu rada, kao uvodno poglavlje se javlja poglavlje 11 (*Chapter 11*) u kojem autorica analizira razloge na kojima se temelje osnovi za odbijanje, pri čemu se akcenat stavlja na preduslove koji trebaju biti ispunjeni za primjenu

Načela međusobnog priznavanja sudskih odluka, te na rezultate njegove primjene. Također, u ovom poglavlju se posebna pažnja posvećuje uvažavanju principa međunarodnog prava i pitanju suvereniteta država. Poglavlje 12 (*Chapter 12*) je fokusirano na načine primjene Načela međusobnog priznavanja sudskih odluka u nordijskim državama članicama EU (Finska, Švedska i Danska). U tom smislu, izdvajaju se dvije tehnike primjene – transformacija i inkorporacija. Ovo poglavlje se završava diskusijom o obavezujućim i neobavezujućim osnovama za odbijanje. U okviru poglavlja 13 (*Chapter 13*) se raspravlja o opštim aspektima međusobnog priznavanja sudskih odluka, te pravi sveobuhvatan osvrt na različite ciljeve, funkcije, karakter, stepene i ograničenja Načela međusobnog priznavanja sudskih odluka. Nadalje, u četrnaestom poglavlju (*Chapter 14*) autorica kroz prizmu utemeljenosti, karaktera, vrijednosti, primjenjivosti i funkcionalnosti pravi teorijsku analizu Načela međusobnog priznavanja kao pravnog principa. U posljednjem poglavlju (*Chapter 15*) iznose se razmišljanja o pitanjima vezanim za budućnost ovog Načela.

Ova knjiga, zbog načina na koji je napisana, daje odgovore na mnoga pitanja vezana za međusobnu krivičnopravnu saradnju na području Evropske unije i primjenu osnovnog Načela međusobnog priznavanja u okviru pomenute saradnje. Također, iz istog razloga se može reći da ova knjiga otvara određen broj novih pitanja i dilema vezanih za krivičnopravnu saradnju među državama članicama Evropske unije, te inicira razmišljanje o pitanjima vezanim za budućnost primjene Načela međusobnog priznavanja sudskih odluka. Imajući u vidu prethodno navedeno, autorica je ovom knjigom dala značajan doprinos razvoju krivičnog prava, ali i razvoju konkretnih znanja o krivičnopravnoj saradnji kako na nivou Evropske unije, tako i na nivou nordijskih zemalja koje na specifičan način primjenjuju Načelo međusobnog priznavanja.

Stoga, knjiga se može smatrati vrlo sadržajnom i korisnom kako zbog činjenice da kroz prizmu implementacije četiri okvirne odluke elaborira koncept krivičnopravne saradnje zasnovan na primjeni Načela međusobnog priznavanja sudskih odluka, tako i zbog činjenice da sadrži rasprave o osnovama za odbijanje implementiranja okvirnih odluka. Također, autorica sistematično, sveobuhvatno, precizno, argumentirano i jasno komparira implementaciju ovih odluka u Finskoj, Švedskoj i Danskoj. S obzirom da je ova knjiga pisana sa nordijskog aspekta, pri čemu autorica raspravlja o Nordijskom uhidbenom nalogu i razlikama u implementaciji okvirnih odluka na područjima tri prethodno pomenute nordijske države članice EU i ostatka EU, može se reći da čitatelju pruža nova znanja o Načelu međusobnog priznavanja sudskih odluka kako u EU tako i u nordijskim državama članicama EU. U tom kontekstu, ova knjiga zanimljivim i vrlo preglednim poglavljima plijeni pažnju svih zainteresiranih za naučno

istraživanje krivičnopravne saradnje među državama članicama Evropske unije. Isto tako, može se reći da je izuzetno poticajna za daljnje rasprave i promišljanja kako studenata, tako i stručnjaka i naučnika koji se bave pitanjem krivičnopravne saradnje u okviru prava EU.

Kada je u pitanju stručna javnost u Bosni i Hercegovini, potrebno je naglasiti činjenicu da trenutno ne postoji stručna literatura koja tretira oblast međunarodne krivičnopravne saradnje u pravu EU. Iz navedenog razloga, knjiga autorice Suominen predstavlja izvrsnu literaturnu osnovu, prvenstveno za stručnjake koji u budućnosti svoje područje interesovanja namjeravaju usmjeriti ka međunarodnoj krivičnopravnoj saradnji u okvirima Evropske unije. Isto tako, ako se u obzir uzme činjenica da se pred Bosnom i Hercegovinom nalazi izazov otvaranja poglavlja 23. (Reforma pravosuđa i osnovna prava) i 24. (Pravda, sloboda i sigurnost) *Aquis communautaire*<sup>2</sup> koja se smatraju ključnim za konačnu odluku primanja nove države u članstvo EU, može se reći da bi znanja, modaliteti i nove ideje sadržane u ovoj knjizi mogle poslužiti kao neka od rješenja u procesu reformi bosanskohercegovačkog pravosuđa i međunarodne krivičnopravne saradnje kako sa EU općenito, tako i sa zemljama u regionu.

---

<sup>2</sup> Pravne tekovine EU

## **PRIKAZ PROPISA O POSTUPKU JAVNOG KONKURSA ZA RASPOLAGANJE NEKRETNINAMA U VLASNIŠTVU FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE, KANTONA, GRADOVA I OPĆINA**

prikaz

**mr. Đemaludin Mutapčić\***

U završnoj odredbi člana 363. stav 2. Zakona o stvarnim pravima ("Službene novine Federacije BiH", br. 66/13 i 100/13) sadržano je i ovlaštenje Federalnog ministra pravde da donese propis o postupku javnog konkursa za raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona i jedinica lokalne samouprave.

Koristeći navedeno zakonsko ovlaštenje, Federalni ministar pravde donio je Pravilnik o postupku javnog konkursa za raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, općina i gradova ("Službene novine Federacije BiH", broj 17/14).

Pravilnik je donesen za vrijeme *vacatio legis* Zakona o stvarnim pravima, dana 18.02.2014. godine. Interesantno je ukazati da je Pravilnik objavljen u službenom glasilu dana 05.03.2014. godine, dakle upravo na dan kada je počela primjena navedenog zakona.

Radi se o veoma značajnom provedbenom propisu za provedbu Zakona o stvarnim pravima, kao sistemskog zakona.

Kao ovlašteni donosilac Pravilnika o postupku javnog konkursa za raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije BiH, kantona, općina i gradova, Federalni ministar pravde dao je konkretan doprinos početku primjene Zakona o stvarnim pravima.

U odredbi člana 363. stav 1. Zakona o stvarnim pravima propisano je da nekretninama u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona i jedinica lokalne samouprave mogu raspolagati nadležna tijela tih jedinica samo na osnovu javnog konkursa i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

---

\* Notar;  
[notar@notar-mutapcic.com](mailto:notar@notar-mutapcic.com)

Iz ove zakonske odredbe može se zaključiti da se posebnim zakonom može drugačije odrediti raspolaganje nekretninama u vlasništvu navedenih titulara. Donošenje Pravilnika otvorilo je i pitanje mogućnosti donošenja takvog posebnog zakona u vezi žrtava poplava i klizišta na područjima u kojima su se dogodile prirodne nesreće proglašene Odlukom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine o proglašenju stanja prirodne nesreće na području Federacije Bosne i Hercegovine, uzrokovane obilnim kišnim padavinama koje su prouzrokovale poplave na području Federacije Bosne i Hercegovine, V. broj: 870/2014 od 15.05.2014. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 37/14). U slučaju da Parlament Federacije Bosne i Hercegovine donese Zakon o prijenosu prava vlasništva na nekretninama u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina na nastradalim područjima, prijenos prava vlasništva na navedenim nekretninama vrši se bez naknade propisane odredbama člana 363. Zakona o stvarnim pravima.

Termin raspolaganje u materijalnopравnom smislu uključuje a ne ograničava se na prodaju, zamjenu, odnosno otuđenje i prijenos prava vlasništva nekretnina. U praksi je veoma čest slučaj diobe nekretnina, kojom prilikom se radi izjava o diobi, odnosno diobni ugovor u formi notarski obrađene isprave u svrhu uknjižbe prava vlasništva nekretnina u zemljišnu knjigu, odnosno knjigu položenih ugovora. U praksi se i dioba nekretnina smatra raspolaganjem.

Shodno tome, navedeni pravilnik primjenjuje se samo u slučajevima u kojima nadležna tijela raspolažu tim nekretninama i to samo na osnovu javnog konkursa i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni. Ova odredba se izričito odnosi i na raspolaganje zasnivanjem prava građenja kojim se opterećuju navedene nekretnine.

Ovim propisom Federalni ministar pravde uredio je uvjete konkursa, način raspisivanja, rok trajanja konkursa, obavezne elemente koje on treba da sadrži, kao i način formiranja tržišne cijene kao početne cijene, a na osnovu mišljenja sudskog vještaka odgovarajuće struke.

Javni konkurs je poseban propisani postupak. U stvari, javni konkurs je put kojim se osigurava da titulari prava vlasništva navedenih nekretnina njihovim raspolaganjem neće narušiti interes pojedine ugovorne strane, kao ni opći interes građanki i građana navedenih titulara.

Prema izričitoj zakonskoj odredbi iz člana 363. stav 6. Zakona o stvarnim pravima, pravni poslovi sklopljeni protivno propisu o postupku javnog konkursa iz navedenog Pravilnika ništavi su.

U materiji navedenog pravilnika propisan je postupak javnog konkursa za raspolaganje navedenim nekretninama. Raspolaganje se objavljuje i putem oglasa, najmanje u jednom dnevnom listu koji se izdaje u Federaciji BiH, i to najkasnije petnaest dana prije dana određenog za dan licitacije. Kao jedan od uvjeta prodaje,

a za sudjelovanje u postupku licitacije, učesnik u licitaciji mora položiti kaparu koja iznosi 10% od početne cijene nekretnine na osnovu mišljenja vještaka odgovarajuće struke sa Liste vještaka Federalnog ministarstva pravde na osnovu Zakona o vještacima, s tim što taj iznos u slučaju prodaje nekretnine ne može biti niži od 1.000,00 KM, niti viši od 50.000,00 KM.

Postupak licitacije sprovodi komisija. Ako ne uspije prva licitacija, licitacija se ponavlja. Ako ne uspije ni ponovljena licitacija, smatra se da je javno nadmetanje bezuspješno. U tom slučaju, raspolaganje nekretninom može se izvršiti neposrednom pogodbom, s tim što cijena nekretnine ne može biti niža od tržišne cijene te nekretnine. Neposredna pogodba je moguća pod navedenim uslovom i u slučaju da se na licitaciju javi samo jedan učesnik. Učesnik licitacije može izjaviti prigovor na sprovedeni postupak licitacije iz razloga koji su taksativno nabrojani u članu 18. tog pravilnika, a o prigovoru odlučuje komisija za provođenje javnog nadmetanja iz člana 9. navedenog pravilnika.

Koliki značaj se pridaje postupku javnog konkursa za raspolaganje navedenim nekretninama, vidi se i po tome što je Federalni ministar pravde u Pravilniku (član 12. stav 2.) propisao da punomoć za sudjelovanje na licitaciji preko punomoćnika mora biti sačinjena u formi notarski obrađene isprave u skladu sa Zakonom o notarima.

Osnovni preduvjet za raspolaganje navedenim nekretninama je to da su one u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona i jedinica lokalne samouprave. Prilikom ovog raspolaganja važi maksima: "*Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*" ("Niko ne može na drugoga prenijeti više prava nego što sam ima"). To je i ovdje osnovni princip kod derivativnog, translativnog sticanja prava. Strogo sprovođenje ovog principa tražilo bi da sticalac u svakom slučaju mora ispitivati da li otuđivalac ima pravo koje prenosi.

Imajući to u vidu, titular prava vlasništva navedenih nekretnina prilikom njihovog raspolaganja dužan je podnijeti izvod iz zemljišne knjige, kao dokaz o tome da je nekretnina upisana kao njegovo vlasništvo.

U postupku propisanom navedenim pravilnikom ne treba zanemariti da *iustus titulus* (pravni osnov) za raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona i jedinica lokalne samouprave, odnosno prijenos vlasništva iz jedne imovine u drugu, mogu biti:

- Ugovor o prodaji nekretnina,
- Ugovor o opterećenju pravom građenja nekretnina
- Ugovor o neposrednoj zamjeni nekretnina približno iste vrijednosti.

Prema odredbama čl. 20. i 24. Pravilnika odgovarajući ugovor se zaključuje u formi notarski obrađene isprave odnosno na osnovu i u okviru Zakona o notarima ("Službene novine Federacije BiH", broj 45/02).

Za raspolaganje navedenim nekretninama bitno je napomenuti da je *modus acquirendi* (način sticanja) jedan od dva bitna uvjeta za derivativno sticanje prava vlasništva na nekretninama. U našem pravu ugovor kao osnov (titulus) stvara samo obligacionopravna dejstva među strankama, dok se stvarna prava na predmetu na koji se odnosi ugovor stiču za nekretnine tek uknjižbom prava u zemljišnu knjigu, odnosno knjigu položenih ugovora.

Temeljem odredbi Zakona o stvarnim pravima generalno prestaje državno vlasništvo, osim tamo gdje je explicito u "B" – vlasničkom listu u zemljišnoj knjizi/knjiži položenih ugovora koja se vodi kod mjesno nadležnog suda u zemljišnoknjižnom ulošku/podulošku upisana kao vlasnik nekretnine općina, grad, kanton, Federacija Bosne i Hercegovine, javno preduzeće sa 100% državnog kapitala i sl.).

U smislu navedenog pravilnika postupak za raspolaganje navedenim nekretninama pokreće se na zahtjev upisanog titulara prava vlasništva nekretnine.

Titulari prava vlasništva navedenih nekretnina taksativno su nabrojani u odredbi člana 363. Zakona o stvarnim pravima. Od tih titulara, opće poznato je da su u zemljišnim knjigama najčešće upisane općine kao jedinice lokalne samouprave. Prema odredbama čl. 3. i 4. Pravilnika odluku o načinu i uvjetima raspolaganja nekretnina u vlasništvu općina donosi općinsko vijeće na prijedlog načelnika općine.

Iako kanton ima pravo na svoju nepokretnu imovinu, u pogledu zaštite interesa i prava na nepokretnoj imovini na području kantona, u praksi se pojavljuju pojedini problemi između kantona i grada kao titulara prava vlasništva nekretnina. O tome govori i presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj U-4/97 od 22.07.1997. godine, kojom je utvrđeno da je Zakon o imovini Kantona Sarajevo ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj 6/97) u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Pri svemu tome treba imati u vidu da do sada nije izvršena raspodjela državne imovine u savremenoj Bosni i Hercegovini. Prema odredbi člana 364. Zakona o stvarnim pravima, promet i raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona i jedinica lokalne samouprave u prijelaznom periodu vrši se na način i pod uvjetima određenim i Zakonom o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 20/05).

Praktična primjena Pravilnika o postupku javnog konkursa za raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, općina i gradova je od velikog značaja, veoma korisna i dobrodošla u reformi stvarnog prava i prometu nekretnina na osnovu i u okviru Zakona o stvarnim pravima.

## SUDSKA PRAKSA USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE

sudska praksa

Pripremili: akademik prof. dr. Miodrag N. Simović\*  
doc. dr. Vladimir M. Simović\*\*

### PRAVO NA SLOBODU I SIGURNOST LIČNOSTI

**Ne postoji kršenje člana II/3d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 1c) i st. 3. i 4. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada su redovni sudovi dali dovoljno jasno obrazloženje o neophodnosti produženja mjere pritvora u postupku propisanom zakonom u kojem je apelantima data mogućnost da osporavaju dokaze bitne za procjenu zakonitosti pritvora, što su apelanti u konkretnom postupku i činili.**

Iz obrazloženja:

Ustavi sud prvenstveno zapaža, vezano za navode apelanata o povredi člana 37. stav 1d) Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 53/12), da se nije radilo o situacijama da je sudija "u istom predmetu učestvovao u donošenju odluke koja se pobija pravnim lijekom". Činjenica da su pojedine sudije učestvovala u donošenju rješenja o produženju pritvora ili u žalbenom postupku, u konkretnom slučaju ne pokreću pitanja prema navedenom članu budući da iste sudije nisu učestvovala u donošenju odluke, kao i u postupku u kojem se ta odluka pobija pravnim lijekom. Dalje, Ustavni sud primjećuje da za razliku od navedenih predmeta Evropskog suda za ljudska prava u kojim je utvrđena povreda člana 5. stav 4. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropske konvencija), u konkretnom slučaju apelantima su dostavljeni prijedlozi Tužilaštva za produženje pritvora prije održavanja ročišta, u skladu sa zahtjevom konkretnog postupka za hitno postupanje. Takođe, Ustavni sud zapaža da je pred Okružnim sudom povodom oba zahtjeva Tužilaštva za produženje pritvora održano ročište na kojem su apelanti i njihovi branioci, kao i osumnjičeni i njegov branilac imali mogućnost

---

\* potpredsjednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
i redovni profesor Pravnog fakulteta u Banja Luci

\*\* tužilac Tužilaštva BiH



da osporavaju navode Tužilaštva BiH vezane za produženje pritvora, što su i činili. Osim toga, odbrana apelanata je nakon toga podnosila žalbe protiv rješenja kojima je apelantima produžen pritvor o kojima je odlučivalo vijeće u skladu s odredbama člana 200. st. 2. i 3. Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,  
broj AP-196/14 od 24. aprila 2014. godine)*

## **PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE**

### **Pogrešna primjena materijalnog prava**

**Postoji kršenje prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije zbog pogrešne primjene materijalnog prava, konkretno odredbe člana 215. Zakona o obligacionim odnosima koju je u konkretnom predmetu bilo neophodno dovesti u kontekst sa relevantnim odredbama Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima i pravnosnažnom presudom Opštinskog suda, te nakon toga jasno utvrditi nastanak nesavjesnosti tužioca.**

Iz obrazloženja:

Ustavni sud je u okolnostima predmeta broj AP-4370/10, kroz analizu prava na imovinu apelanata, utvrdio da su redovni sudovi proizvoljno primijenili materijalno pravo, i to odredbu člana 210. Zakona o obligacionim odnosima ("Službeni list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89, te "Službene novine Federacije BiH", broj 29/03) - sticanje bez osnova - pogrešno ocjenjujući da je nevlasnik bio savjestan, umjesto odredbe čl. 227 i 228 Zakona o obligacionim odnosima (nepravo posloводство). S tim u vezi je konstatovano da, u situaciji kad neko svjesno počne ulagati sredstva u stambeni objekt za koji je znao ili morao znati da nije njegovo vlasništvo, onda se primjenjuju pravila koja vrijede za vršenje tuđih poslova bez naloga, a ne pravila o sticanju bez osnova. U vezi s tim, Ustavni sud smatra da se navedeni stav, s obzirom na sadržaj relevantnih odredbi Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima ("Službene novine Federacije BiH", br. 11/98, 38/98, 12/99, 18/99, 27/99, 43/99, 37/01, 56/01, 15/02, 24/03, i 29/03), može analogno primijeniti i na predmetni postupak, pri čemu je nužno odredbe tog zakona dovesti u vezu sa relevantnim odredbama Zakona o obligacionim odnosima i pravnosnažnom presudom Opštinskog suda.

Ustavni sud podsjeća da je pred redovnim sudovima bila zadaća da u svjetlu odredaba navedenih zakona, nakon što je pravnosnažnom presudom

utvrđeno da je ništav ugovor o zamjeni nekretnina koji je tužilac zaključio sa apelantičinim ocem 24. jula 1992. godine na temelju imperativnih odredaba (Zakon o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima), primjenom odredbe iz člana 104. Zakona o obligacionim odnosima odlučio o posljedicama ništavosti ugovora o zamjeni i navedu jasne i nedvosmislene razloge zbog kojih je kao moment nastupanja tužiteljeve nesavjesnosti prihvaćen datum donošenja presude od 28. aprila 2005. godine, a ne datum stupanja na snagu Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima, koji je primijenjen u presudi Opštinskog suda.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,  
broj AP 1334/13 od 10. aprila 2014. godine)*

### **Prekršajna odgovornost**

**Nije prekršeno pravo apelanata na pravično suđenje iz člana II/3e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije kada su redovni sudovi u prekršajnom postupku, koji je proveden uz poštovanje garancija iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije, utvrdili odgovornost apelanata za počinjeni prekršaj, shodno relevantnim odredbama Zakona o porezu na dodatnu vrijednost, za šta su u obrazloženjima rješenja dali jasna i argumentovana obrazloženja, koja ne ostavljaju utisak proizvoljnosti niti u jednom segmentu.**

Iz obrazloženja:

U odnosu na prekršajnu odgovornosti apelanata, Ustavni sud primjećuje da su redovni sudovi prilikom odlučivanja imali u vidu relevantne odredbe Zakona o porezu na dodatnu vrijednost ("Službeni glasnik BiH", br. 9/05, 35/05 i 100/08), prije svega, odredbe čl. 3., 4. i 20. navedenog zakona, kojima je propisano kada se PDV obračunava, šta se podrazumijeva pod prometom dobara i usluga i, konačno, šta predstavlja poresku osnovicu naplate PDV i da je upravo u tim segmentima došlo do propusta pravnog lica, u smislu obračuna PDV prilikom prometa dobara i usluga, te dodatnih troškova. Dalje, vezano za tvrdnje apelanata da se na iznos kasko-osiguranja ne obračunava PDV, shodno odredbi člana 25. stav 1. ovog zakona, Ustavni sud zapaža da su se i o ovim navodima redovni sudovi izjasnili u svojim odlukama. Naime, redovni sudovi su u vezi s tim prigovorom istakli da se navedena odredba ne odnosi na pravno lice, budući da ono ne obavlja djelatnost osiguranja ili reosiguranja, niti je posrednik u osiguranju, odnosno

agent, zbog čega se citirana odredba ne može primijeniti na apelante u smislu oslobađanja od plaćanja PDV.

U takvim okolnostima Ustavni sud ne nalazi proizvoljnost u zaključku redovnih sudova da apelant - pravno lice koje je registrovano kao društvo sa ograničenom odgovornošću posluje po opštim načelima, te da je stoga bilo u obavezi da u izlaznim fakturama obračuna PDV, a što je pravno lice propustilo da učini. Končno, imajući u vidu sadržaj odredaba materijalnog prava koje su primijenjene u konkretnom slučaju, kao i činjenično stanje koje je utvrđeno tokom postupka, Ustavni sud zapaža da ni u navedenim segmentima, suprotno tvrdnjama apelanata, nije bilo proizvoljnosti.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,  
broj AP 1732/11 od 12. marta 2014. godine)*

### **Suđenje u razumnom roku**

**Postoji povreda prava na pravično suđenje u razumnom roku iz člana II/3e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije kada izvršni postupak po prijedlogu apelanata za izvršenje pravnosnažne presude traje duže od 15 godina i još uvijek nije okončan iako se i prema domaćem zakonu i prema Evropskoj konvenciji izvršni postupak smatra postupkom hitne prirode, pri čemu dužina postupka u cijelosti može da se stavi na teret redovnim sudovima.**

Iz obrazloženja:

Ustavni sud zapaža da su apelanti 26. avgusta 1998. godine pokrenuli izvršni postupak i da taj postupak, prema stanju spisa, još uvijek nije okončan. Dakle, relevantan period koji Ustavni sud treba da uzme pri ocjeni dužine postupka je period od 15 godina i pet mjeseci.

U konkretnom slučaju radi se o izvršnom postupku koji se shodno relevantnim zakonskim odredbama i praksi Evropskog suda, smatra hitnim i zahtijeva dodatnu ažurnost suda u odnosu na zakonsku obavezu suda da izvršni postupak provede bez nepotrebnih odugovlačenja i zastoja. S obzirom na vrstu i prirodu konkretne pravne stvari (naplata potraživanja apelanata na nekretninama izvršenika), Ustavni sud smatra da konkretan predmet može da se smatra relativno složenim. Osim toga, Ustavni sud zapaža da apelanti nisu uticali na dužinu izvršnog postupka, nego su upravo suprotno, urgirali da se hitno postupa u navedenom predmetu.

Što se tiče ponašanja redovnog suda, Ustavni sud zapaža da se Osnovni sud nije izjašnjavao na navode o trajanju postupka, već je samo opisao hronologiju postupanja u navedenom predmetu, te naveo da je početkom 2013. godine imao ukupno 40.563 nerješених izvršnih predmeta s tendencijom povećanja tokom 2013. godine i samo dva sudska izvršitelja i bez ikakve mogućnosti da angažuje dodatne sudije i sudske izvršitelje za prevazilaženje problema prevelikog broja nezavršenih izvršnih predmeta. Takođe, Ustavni sud zapaža da Osnovni sud nije dostavio odgovor na traženje Ustavnog suda, odnosno nije izvijestio Ustavni sud da li je postupak pred tim sudom okončan, niti je ponudio razloge koji bi opravdali dužinu postupka. Uzimajući u obzir navedeno, Ustavni sud naglašava da navodi Osnovnog suda istaknuti u odgovoru na apelaciju (veliki broj predmeta u radu i nedovoljan broj sudija), ne mogu da budu opravdanje za dužinu izvršnog postupka. Osnovni sud nije dostavio dokaze koji bi ukazivali da je preduzeo adekvatne mjere u smislu sistemskog rješavanja ovog problema, pa sama okolnost da ima u radu veliki broj predmeta i mali broj sudija ne može da bude opravdanje za nerješavanje konkretnog predmeta u tako dugom periodu zbog čega dužina postupka može u cijelosti da se pripíše propustu Osnovnog suda da djelotvorno kontroliše izvršni postupak.

Takođe, Ustavni sud ukazuje na odredbe člana 64 Zakona o izvršnom postupku, kojim je propisano da se izvršni postupak smatra dovršenim pravosnažnošću odluke o odbacivanju ili odbijanju izvršnog prijedloga, provođenjem izvršne radnje kojom se izvršenje dovršava ili obustavom izvršenja. Ustavni sud smatra da iz dostavljene dokumentacije nije vidljivo da je izvršenje dovršeno provođenjem izvršne radnje kojom se izvršenje dovršava, niti da je Osnovni sud obavijestio apelante da nije moguće da provede odobreno izvršenje, tj. da postoji bilo koji razlog da se obustavi izvršenje. U konkretnom slučaju, a na osnovu svega predloženog Ustavnom sudu, očigledno je da odluka čijom bi se pravosnažnošću izvršni postupak smatrao dovršenim u smislu navedene zakonske odredbe nije donesena.

Uzimajući u obzir navedeno, Ustavni sud smatra da nije nužno da se upušta u daljnju analizu razumnosti trajanja postupka, jer je očigledno da se period od 15 godina i pet mjeseci u kom nije okončan izvršni postupak ne može da se smatra razumnim s aspekta standarda prava na pravično suđenje.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,  
broj AP 4818/10 od 27. februara 2014. godine)*

## KAŽNJAVANJE SAMO NA OSNOVU ZAKONA

**Prekršeno je apelantovo ustavno pravo iz člana II/2 Ustava Bosne i Hercegovine i člana 7 Evropske konvencije, jer je u konkretnom slučaju retroaktivna primjena Krivičnog zakona BiH bila na apelantovu štetu u pogledu izricanja kazne.**

Iz obrazloženja:

U vezi sa apelacionim navodima Ustavni sud, prije svega, ukazuje da se radi o krivičnom djelu protiv ratnih zarobljenika koje je u odredbama Krivičnog zakona BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06 i 55/06) propisano u članu 175. stav 1. tačka a) - Krivična djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom (Glava XVII), odnosno koje je u odredbama Krivičnog zakona SFRJ ("Službeni list SFRJ", br. 44/76, 36/77, 56/77, 34/84, 37/84, 74/87, 57/89, 3/90, 38/90 i 45/90) propisano u članu 144. - Krivična djela protiv čovječnosti i međunarodnog prava (Glava XVI). Dakle, radi se o krivičnom djelu iz grupe tzv. ratnih zločina. Takođe, Ustavni sud zapaža da je u konkretnom predmetu, u pogledu kršenja člana 7. Evropske konvencije, pokrenuto pitanje koje je neophodno sagledati s više aspekata i odgovoriti na osnovni apelacioni navod u pogledu primjene "blažeg" zakona.

S tim u vezi, Ustavni sud ističe da je u svojoj najnovijoj praksi (vidi, pored ostalih, Odluka o dopustivosti i meritumu, broj AP 325/08 od 27. septembra 2013. godine, predmet Damjanović i Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 5161/10 od 23. januara 2014., predmet Đukić, dostupne na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)) slijedio praksu Evropskog suda razrađenoj u predmetu Maktouf i Damjanović. Oni su takođe, kao i apelanti u citiranim predmetima Ustavnog suda, oglašeni krivim da su počinili krivično djelo ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 173. Krivičnog zakona BiH, a Evropski sud je utvrdio da je došlo do kršenja člana 7. stav 1. Evropske konvencije zato što je postojala realna mogućnost da je retroaktivna primjena Krivičnog zakona BiH, u situaciji kad je predmetno krivično djelo kao takvo egzistiralo i u odredbi člana 142. Krivičnog zakona SFRJ, bila na štetu aplikanata u pogledu izricanja kazne, što je protivno članu 7. stav 1. Evropske konvencije.

Pri tome, Ustavni sud naglašava da je u citiranim odlukama konstatovano da zadatak Evropskog suda [kao što je to i Ustavnog suda] nije da razmotri *in abstracto* da li je retroaktivna primjena Krivičnog zakona BiH iz 2003. godine u predmetima ratnih zločina sama po sebi inkompatibilna sa članom 7. Evropske konvencije, te da se ovo pitanje mora procjenjivati za svaki predmet pojedinačno,

uzimajući u obzir konkretne okolnosti svakog predmeta, a posebno da li su domaći sudovi primijenili zakon čije su odredbe najpovoljnije za optuženog.

Ustavni sud smatra da se ne može zauzeti uopšten (apstraktan) stav koji od dva krivična zakona (misli se na Krivični zakon SFRJ i Krivični zakon BiH) predviđa "blažu" ili "težu" kaznu za ovo krivično djelo, te s tim u vezi, dalje, apstraktno zaključiti koji bi se od navedena dva zakona trebao primjenjivati (u slučajevima kada oba zakona propisuju konkretna krivična djela iz oblasti ratnih zločina koja se optužnicom stavljaju na teret) zbog toga što taj zakon propisuje "blažu kaznu". Takvi zaključci moći će se izvoditi samo u konkretnim slučajevima, te je sasvim moguće da će dolaziti i do različite primjene navedenih zakona (KZ SFRJ i KZ BiH) jer se, kako je već rečeno, jedan te isti zakon može pokazati, u zavisnosti od konkretnih okolnosti svakog pojedinog slučaja, u jednoj situaciji kao blaži a u drugoj kao teži u odnosu na kaznu koja će se izreći. Ustavni sud je mišljenja da se može zaključiti da u slučaju kada je predmetno krivično djelo bilo inkriminisano u oba zakona (u zakonu koji je važio u vrijeme izvršenja kao i u zakonu koji je naknadno donesen) da tada, u skladu sa drugom rečenicom stava 1. člana 7. Evropske konvencije, obavezno treba ispitati koji od dva ili više sukcesivno donesenih zakona predviđa blažu kaznu te primijeniti taj zakon tj. zakon koji predviđa blažu kaznu (princip *favor rei*). Pri tome, treba voditi računa o svim relevantnim pitanjima kao što je minimum i maksimum propisane kazne, uslovi za ublažavanje kazne i drugo.

Imajući u vidu navedeno i činjenicu da se u Bosni i Hercegovini, prema odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama Protokola br. 6. i 13. uz Evropsku konvenciju, ne može izreći, niti izvršiti smrtna kazna i da odredbe člana 144. Krivičnog zakona SFRJ propisuju blažu maksimalnu kaznu od odredaba člana 175. Krivičnog zakona BiH za krivično djelo ratni zločin protiv ratnih zarobljenika, Ustavni sud smatra da je osporenom presudom Suda BiH došlo do povrede apelantovog prava iz člana 7. stav 1. Evropske konvencije.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,  
broj AP-4378/10 od 24. aprila 2014. godine)*

## **PRAVO DA SE NE BUDE SUĐEN ILI KAŽNJEN DVA PUTA PO ISTOM PREDMETU**

**Postoji povreda prava iz člana 4. stav 1. Protokola broj 7. uz Evropsku konvenciju kada priroda djela ulazi u okvir "krivičnog postupka" u smislu navedenog člana, te kada je djelo bilo predmet i prekršajnog i krivičnog postupka protiv istog lica, a proizlazi iz istih činjenica ili činjenica koje su bitno iste, pa se nakon odluke donijete u jednom postupku koja je stekla svojstvo *res judicata* i kojom je utvrđena odgovornost i izrečena kazna, protiv istog tog lica i u drugom postupku donese odluka.**

Iz obrazloženja:

Ustavni sud smatra da se postupak koji je pokrenut protiv apelanata na osnovu člana 172. Krivičnog zakona Federacije BiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 36/03, 37/03, 21/04, 69/04 i 18/05, 42/10, 42/11) odnosio na, u biti, isto djelo za koje su apelanti oglašeni odgovornima, a odluka je postala pravno-snažna na osnovu člana 5. Zakona o javnom redu i miru ("Službene novine Neretvansko-hercegovačkog kantona", broj 2/05).

Prema navedenom, Ustavni sud zaključuje da je u okolnostima konkretnog slučaja došlo do dvostrukosti postupka, s obzirom na to da je rješenje iz prekršajnog postupka steklo svojstvo *res judicata* prije nego što je krivični postupak pokrenut za isto djelo okončan. Pri tome, Ustavni sud primjećuje da se krivični postupak vođen protiv apelanta ne može svrstati pod izuzetke propisane stavom 2. člana 4. Protokola broj 7.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,  
broj AP-2028/11 od 8. maja 2014. godine)*

## SUDSKA PRAKSA SUDA BOSNE I HERCEGOVINE

sudska praksa

Priredio: **prof. dr Branko Morait\***

**Ako pojedinačna odluka odnosno rješenje u uputi o pravnom lijeku sadrži duži rok za pokretanje upravnog spora od roka propisanog zakonom, tužba se može podnijeti u roku navedenom u uputi o pravnom lijeku.**

**Član 201. stav (4) Zakona o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH", br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13)**

Iz obrazloženja:

Rješenjem vijeća za upravne sporove Suda Bosne i Hercegovine, broj i datum kao u uvodu ove presude, tužba protiv rješenja Ureda broj: 02-3-34-205-40/11 od 17.09.2013. godine zahtjeva tužitelja od 14.06.2013. godine i dopune zahtjeva od 04.09.2013. godine, u dijelu koji se odnosi na "ukidanje i mijenjanje pravomoćnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke" i "prijedloga za obnovu postupka" koji su odbačeni kao nedopušteni, je odbačena.

Protiv navedenog rješenja vijeća za upravne sporove Suda Bosne i Hercegovine tužitelj je blagovremeno podnio zahtjev za preispitivanje sudske odluke (u daljnjem tekstu: zahtjev) zbog povrede zakona BiH i zbog povrede pravila postupka koji je prethodio donošenju pobijane presude. U zahtjevu ističe da je Sud kao razlog za odbacivanje tužbe utvrdio njenu neblagovremenost, jer ju je tužitelj podnio nakon isteka propisanog roka od 60 dana od dana kada je akt zaprimljen. Nesporno je da u izreci konačnog akta tužene stoji da tužitelj ima pravo na podnošenje tužbe u roku od godinu dana, a Sud je utvrdio da nije Sud nego tužitelj vezan pravnom poukom odnosno donosilac osporenog akta, tj. tužena. Zbog toga tužitelj predlaže da Sud usvoji zahtjev za preispitivanje sudske odluke, preinači rješenje vijeća za upravne sporove Suda BiH broj: S1 3 U 014831 14 U od

---

\* *sudija Suda Bosne i Hercegovine*



07.05.2014.godine i poništi kao nezakonito rješenje tužene broj: 02-3-34-2-205-40/11 od 17.09.2013. godine i predmet vrati tuženoj na ponovni postupak ili da usvoji zahtjev tužitelja za preispitivanje navedene sudske odluke-rješenja vijeća za upravne sporove Suda BiH i predmet vrati istom vijeću za upravne sporove Suda BiH na ponovni postupak po tužbi tužitelja.

Kako proizlazi iz spisa predmeta, Sud u pobijanom rješenju od 07.05.2014. godine nije primijenio odredbu člana 201. stav (4) Zakona o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH", br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13), koja propisuje: "Kad je u rješenju dato pogrešno uputstvo, stranka može postupiti po važećim propisima ili po uputstvu. Stranka koja postupi po pogrešnom uputstvu, ne može zbog toga imati štetnih posljedica. Iz pobijanog rješenja jasno proizilazi da je tužitelj imao štetne posljedice, jer je Sud odbacio njegovu tužbu ne upuštajući se u meritorno odlučivanje, dok tuženi nije imao nikakve štetne posljedice zbog pogrešne pravne pouke koju je podastrio tužitelju i koji je po njoj postupajući prekoračio zakonski rok za podnošenje tužbe. Slična je argumentacija vijeća za upravne sporove, da, iako u izreci konačnog upravnog akta pogrešno stoji, da tužitelj ima pravo podnošenja tužbe u roku od godinu dana, Sud nije vezan pravnom poukom, već ista obavezuje samo donosioca osporenog akta. Ovakvo stanovište, u obrazloženju osporenog rješenja Suda, je nepravilno i nezakonito, jer zakonska odredba jasno upozorava da tužitelj, kao stranka, ne može trpiti štetne posljedice zbog pogrešne pravne pouke, bez obzira što je propisano da se tužba u upravnom sporu može podnijeti u roku od 60 dana od dana kada je akt zaprimljen.

Prema shvatanju ovog apelacionog upravnog vijeća Suda Bosne i Hercegovine, pravilnim tumačenjem zakonskih odredbi, ako pojedinačna odluka odnosno rješenje u uputi o pravnom lijeku sadrži duži rok za pokretanje upravnog spora od roka propisanog zakonom, tužba se može podnijeti u roku navedenom u uputi o pravnom lijeku.

*(Iz obrazloženja rješenja Suda Bosne i Hercegovine,  
broj: S1 3 U 014831 14 Uvp od 29.05.2014. godine)*

## SUDSKA PRAKSA USTAVNOG SUDA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

sudska praksa

Pripremio: **Sead Bahtijarević\***

O zahtjevu načelnika Općine Živinice za zaštitu prava na lokalnu samoupravu u svezi Zakona o pravobraniteljstvu.

**Utvrđuje se da čl. 37. i 38. Zakona o pravobraniteljstvu ("Službene novine Tuzlanskog kantona, br. 4/04 i 5/08), nije povrijeđeno pravo Općine Živinice na lokalnu samoupravu.**

Iz obrazloženja

Načelnik Općine Živinice (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je zahtjev za zaštitu prava na lokalnu samoupravu (u daljnjem tekstu: zahtjev), Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije), tvrdeći da je odredbama čl. 37. i 38. Zakona o pravobraniteljstvu ("Službene novine Tuzlanskog kantona", broj: 4/04 i 5/08) (u daljnjem tekstu: osporene odredbe) povrijeđeno pravo ovoj općini na lokalnu samoupravu. Predložio je da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će utvrditi da osporene odredbe povrjeđuju pravo ovoj općini na lokalnu samoupravu, te da iste od dana donošenja presude ovog Suda, prestaju da važe.

Podnositelj zahtjeva ističe da je osporenim odredbama kojima je regulirana nadležnost za utemeljenje općinskog pravobranitelja i zamjenika općinskog pravobranitelja, njihovo imenovanje i razrješenje, kao i čin podnošenja ostavke, te isto povjereno Općinskom vijeću, povrijeđeno pravo Općine Živinice na lokalnu samoupravu. Povrede su učinjene u odnosu na članak 4. stavak 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, jer u proceduralnom smislu lokalna vlast nije konzultirana na odgovarajući način. Podnositelj zahtjeva navodi, da je odredbama članka VI.2.(1) i VI.3.(1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisano da se u općini ostvaruje lokalna samouprava, a da općina ima općinsko vijeće i općinskog načelnika. U svezi s odredbama Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09), (u daljnjem tekstu: Zakon), prema podnositelju zahtjeva povrijeđene su

---

\* sudac Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine

odredbe članka 8. stavak 3. i članka 15. ovog zakona, iz razloga što u vlastite nadležnosti lokalne samouprave spada i pravo organiziranja efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama. Obzirom da su vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave utvrđene Zakonom o Federalnom pravobraniteljstvu ("Službene novine Federacije BiH", br. 2/95, 12/98, 18/00 i 61/06), podnositelj zahtjeva smatra da se ove nadležnosti mogu ograničiti jedino federalnim zakonom. Također, općinski načelnik je nadležan utvrditi organizaciju službe za upravu i druge službe jedinice lokalne samouprave. Imenovanje kantonalnog pravobranitelja i njegovog zamjenika povjereno je Vladi kantona, dakle izvršnoj vlasti. Suprotno tome, u općinama Tuzlanskog kantona osporenim odredbama Skupština Tuzlanskog kantona je nadležnost za utemeljenje općinskog pravobranitelja povjerila općinskom vijeću, a ne općinskom načelniku, što je prema podnosiocu zahtjeva suprotno odredbama članka 15. Zakona.

Iz svega navedenog podnositelj zahtjeva predlaže da Ustavni sud Federacije utvrdi da je osporenim odredbama povrijeđeno pravo Općini Živinice na lokalnu samoupravu, te predlaže da nakon provedene rasprave i donošenja odluke ovog Suda, prestanu da važe.

U odgovoru, Skupština Tuzlanskog kantona podneskom broj:02-02-515-4/13, od 15.08.2013. godine prvo ističe da je neutemeljen zahtjev u odnosu na odredbu članka 4. stavak 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, iz razloga, što je zakon u okviru kojeg su i osporene odredbe donesene u redovnoj proceduri, u kojoj su sve općine bile konzultirane i obuhvaćene na području Tuzlanskog kantona, te su imale rok za prijedloge. Smatraju da su navodi podnosioca netočni, jer su u proteklih devet godina svih 13 općina mogle reagirati i na moguće izmjene i dopune, što nikada nije učinjeno.

Odredbe članka VI.2.(1) i VI.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, podnositelj zahtjeva ničim ne dovodi u svezu s osporenim odredbama, a imajući u vidu da ustavne odredbe ne isključuju mogućnost propisivanja osporenih zakonskih rješenja u pogledu imenovanja općinskog pravobranitelja i zamjenika općinskog pravobranitelja, tako da su tvrdnje podnosioca zahtjeva i u ovom smislu u cijelosti neutemeljene. U svezi navoda podnosioca zahtjeva, koji se odnose na povredu odredaba čl. 8. i 15. Zakona druga strana ističe, da je zakon kojim je regulirana ova oblast donesen prije Zakona, dakle u vrijeme važenja Zakona o osnovama lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 6/95) i Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službene novine Federacije BiH", broj: 6/98) i ("Službene novine Tuzlanskog kantona", br. 13/99 i 7/02), te se u konkretnom slučaju ne može preispitivati njegova usuglašenost sa kasnije donesenim Zakonom. U odgovoru se navodi da su odredbama članka 58. stavak 2. Zakona, Federacija Bosne i Hercegovine i kantoni bili dužni u određenim

rokovima izvršiti prijenos poslova i nadležnosti, kao i odgovornost koje su tim zakonom dodijeljene jedinicama lokalne samouprave. Međutim, imajući u vidu da Zakon ne regulira pitanje obavljanja pravobraniteljstva u općinama, niti pitanja zaštite imovine i imovinskih prava jedinica lokalne samouprave, nije bilo potrebe za usuglašavanjem ovih odredbi. Također, smatraju da odredba članka 15. stavak 1. alineja 7. Zakona, kojom je regulirano da općinski načelnik u okviru svoje nadležnosti utvrđuje organizaciju službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave, nije od značaja za utemeljenost predmetnog zahtjeva, iz razloga što su pitanja organizacije i funkcioniranja organa uprave na svim nivoima u Federaciji Bosne i Hercegovine, uključujući i općinu regulirana Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 35/05).

Skupština Tuzlanskog kantona smatra da osporenim odredbama nije povrijeđeno pravo Općini Živinice na lokalnu samoupravu, te predlaže da Ustavni sud Federacije zahtjev podnositelja odbije, jer je neutemeljen.

Ustavni sud Federacije je iz prezentiranih navoda zahtjeva i odgovora na zahtjev, te priloženih dokaza, utvrdio da u ovom predmetu nema spornih pitanja činjenične prirode koja bi se trebala raspraviti na javnoj raspravi, nego da se radi o isključivo pravnom pitanju, zbog čega je u smislu članka 13. stavak 1. u svezi s čl. 25. Poslovnika Ustavnog suda Federacije ("Službene novine Federacije BiH", broj:40/10), donio odluku u ovom predmetu na sjednici Suda bez javne rasprave.

Člankom VI.2.(1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, propisano je da se u općini ostvaruje lokalna samouprava, a člankom VII.3. da međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini, te opća pravila međunarodnog prava čine dio zakonodavstva Federacije Bosne i Hercegovine. Europska povelja o lokalnoj samoupravi kao akt međunarodnog prava, ratificirana je 1994. godine, kada je stupila na snagu i od tada su njene odredbe sastavni dio zakonodavstva Federacije Bosne Hercegovine. U članku 4. stavak 6. ove povelje regulirano je da će lokalne vlasti biti konzultirane u najvećoj mogućoj mjeri, blagovremeno i na odgovarajući način u procesu planiranja i donošenja odluka u svim stvarima koje ih se direktno tiču. Navedena načela Europske povelje sadržana su i u odredbi članka 56. Zakona, kojim je utvrđena obveza federalnih i kantonalnih vlasti da u najvećoj mogućoj mjeri konzultiraju jedinice lokalne samouprave u postupku donošenja propisa koji ih se direktno tiču.

Analizirajući navode podnositelja i navode druge strane u odgovoru na zahtjev podnositelja, te Izviješće o provedenoj javnoj raspravi dostavljen od strane druge strane u postupku, a dovodeći ih u svezu s navedenim odredbama, Ustavni sud Federacije je utvrdio da je Skupština Tuzlanskog kantona konzultirala jedinice lokalne samouprave u procesu donošenja zakona u kojem su i osporene odredbe.

Iz Izvješća je vidljivo da je provedena javna rasprava i održan okrugli sto na kojem su učešće uzeli i predstavnici pojedinih općina na području Tuzlanskog kantona. Također, prijedloge i sugestije su uputili, između ostalih, općinska vijeća Čelić, Gračanica, Gradačac, Lukavac, Srebrenik i Živinice, te pojedina općinska pravobraniteljstva. Pojedini su uključeni u tekst.

Dakle, ispitujući proceduralni aspekt, Ustavni sud Federacije je utvrdio da nije povrijeđeno pravo Općini Živinice, dakle ni općinskim organima, uključujući podnositelja zahtjeva, a u smislu odredaba članka 4. stavak 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi i komplementarnog članka 56. Zakona.

Odredbama članka VI.2.(1) i VI.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine je regulirano da se u općini ostvaruje lokalna samouprava, a da općina ima općinskog načelnika i općinsko vijeće. Ističemo da podnositelj zahtjeva ničim nije elaborirao niti doveo u svezu eventualne povrede navedenih ustavnih odredaba u pogledu osporenih odredbi.

U pogledu navoda podnositelja zahtjeva, u odnosu na odredbe čl. 8. i 15. Zakona, Ustavni sud Federacije je utvrdio da osporene odredbe propisuju nadležnost, postupak imenovanja, razrješenja i druga statusna pitanja općinskog pravobraniteljstva i dodjeljuju ih općinskom vijeću, dakle organu jedinice lokalne samouprave. Nadležnost za funkcioniranje općinskog organa uprave, u smislu osnivanja, imenovanja, razrješenja je u okviru lokalne samouprave odnosno njenog predstavničkog tijela. U suštini, podnositelj zahtjeva smatra da je povrijeđeno njegovo pravo, kao općinskog načelnika, jer je osporenim odredbama dio pitanja koja se u suštini odnose na imenovanje i razrješenje općinskog pravobranitelja i njegovog zamjenika, a suprotno rješenjima za kantonalni nivo, dato u nadležnost općinskog vijeća. Činjenica da općinski načelnik prema Zakonu "utvrđuje organizaciju službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave" ne uključuje nužno prava koja tretiraju osporene odredbe, a da li je drugačije regulirana ova materija na kantonalnom nivou nije relevantno za utvrđivanje povrede prava na lokalnu samoupravu, kojim se ovdje bavimo. Stav Ustavnog suda Federacije je kako su osporene odredbe propisale nadležnost organa jedinice lokalne samouprave, koja nije Zakonom propisana kao nadležnost načelnika, to se osporenim odredbama nije povrijedilo pravo te lokalne samouprave niti nekog njenog organa, ni u odnosu na relevantne odredbe Zakona kojim se ta prava štite i promoviraju.

Na temelju navedenog, Ustavni sud Federacije cijeni da osporenim odredbama ni u materijalno pravnom smislu nije povrijeđeno pravo podnositelja zahtjeva na lokalnu samoupravu.

*(Presuda Ustavnog suda Federacije BiH  
br. 31/13 od 23.10.2013. godine  
objavljena je u "Službenim novinama FBiH" br. 89/13)*

## UPUTE ZA AUTORE

Radovi se objavljuju na hrvatskom, bosanskom i srpskom jeziku (u latiničnom ili ćirilničnom pismu) ili engleskom jeziku.

Ukoliko rukopis zadovoljava kriterije časopisa, upućuje se na recenziju.

Svaki rukopis ocjenjuju najmanje dva nepristrana recenzenta, pri čemu identitet autora i recenzenta ostaje obostrano nepoznat. Nakon ocjene recenzenata i članova redakcije, rukopis se vraća autoru s obrazloženjem i zahtjevima za doradu i ispravak rada, ukoliko se to smatra potrebnim. Ispravljene rukopise autori trebaju vratiti redakciji u roku od 8 dana od primitka.

Pretpostavlja se da članci i ostali prilozi nisu i neće biti objavljeni u drugim publikacijama, osim uz posebno odobrenje redakcije kada se to jasno naznačuje u objavi.

Autori dopuštaju časopisu postavljanje njihovih radova na web stranicu časopisa.

Časopis zadržava i sva ostala prava, osim ukoliko nije drugačije dogovoreno s autorom.

Radovi koje časopis objavljuje su:

- Uvodna riječ glavnog urednika
- Izvorni znanstveni rad
- Prethodno saopćenje
- Pregledni znanstveni rad
- Stručni članak
- Sudska praksa
- Ostali radovi kao što su prikaz knjige, izvještaji o znanstvenim i stručnim skupovima i dr.
- Obavijesti o nadolazećim stručnim i znanstvenim skupovima
- Domaći autori u međunarodnim publikacijama
- Pismo uredniku

Radovi se predaju redakciji časopisa elektronskom poštom na adresu: *Pravna.Misao@fmp.gov.ba*

Dokument treba biti načinjen u programu Microsoft Word. U njemu ne smiju postojati nikakve indikacije osobnoga identiteta autora ili institucije u kojoj bilo koji od autora radi, kako u samom radu, tako ni u karakteristikama (properties) elektroničkog dokumenta.

Radovi koji se dostavljaju redakciji moraju biti lektorirani. Lektori koje odredi redakcija vrše superviziju.

U časopisu se objavljuju znanstveni i stručni radovi koji ne prelaze dužinu od 10.000 riječi, uključujući sve dijelove rada. Svaki rad mora sadržavati sažetak od 150-

200 riječi i izbor ključnih riječi na jednom od službenih jezika u Bosni i Hercegovini i na engleskom jeziku iste dužine. Ostali radovi ne mogu prelaziti dužinu od 2000 riječi.

Izuzetno, Redakcija može odobriti objavljivanje radova izvan navedenih kategorija i sa dužinom koja prelazi navedeni broj riječi, ukoliko je rad značajan za razvoj pravne teorije i prakse.

Svaki rukopis mora biti priložen zajedno s popratnim pismom, u kojem je nužno navesti sljedeće:

- kratki opis sadržaja članka u dvije do tri rečenice, kao i sve dodatne informacije o rukopisu koje bi redakciji mogle biti od koristi;
- razloge zbog kojih autori drže da je njihov rad zanimljiv čitateljstvu časopisa (novost koju rad donosi);
- kratku biografiju autora (25-30 riječi),
- osobne podatke:
  - jedinstveni matični broj
  - adresa stanovanja i općina
  - kontakt telefon
  - naziv banke i transakcijski račun banke
  - broj žiro računa

Svaki autor će uz popratno pismo dostaviti i izjavu da rad nije prethodno objavljivan.

Prva stranica rukopisa treba sadržavati:

- Naslov
- Datum
- Broj riječi u članku
- Ime autora i profesija
- Nazivi ustanova u kojima rade
- E-mail adrese
- Kategorizaciju
- Sažetak i ključne riječi na izvornom jeziku rada
- Sažetak i ključne riječi i naslov na engleskom jeziku (summary, key words)

Sažetak rada treba sadržavati opći prikaz teme, metodologiju rada, rezultate i zaključak.

Ključne riječi sadrže pojmove koji se pojavljuju u tekstu, ali ne opće i preširoke pojmove niti preuske pojmove opisane sa puno riječi.

Tablice i grafikoni trebaju biti prezentirani u programima kao što su MS Word, sa jasno iskazanim naslovima. Sve tablice i grafikoni biti će u časopisu tiskani isključivo u crno-bijeloj boji.

Napomene u radu se navode u obliku fusnote (footnote). U pravilu su objašnjavajućeg karaktera.

U fusnoti treba navoditi samo objavljene podatke (ili staviti posebnu bilješku s objašnjenjem).

U fusnoti treba navoditi samo literaturu koja je navedena u popisu literature na kraju članka.

U fusnoti treba ujednačeno navoditi sve izvore. Poželjno je staviti broj stranice.

Molimo autore da se pridržavaju sljedećih naputaka za navođenje literature i fusnota:

Ukoliko je riječ o navođenoj knjizi:

Josipović, I. (2000) Haaško implementacijsko kazneno pravo. Zagreb: Informator i Hrvatski Pravni Centar.

Ukoliko je riječ o navođenom članku:

Tschudi, F. (2008) "Dealing with violent conflicts and mass victimisation: a human dignity approach", str. 46-69. U: I. Aertsen et al.: Restoring Justice after Large-scale Violent Conflicts. Portland. Willan Publishing.

Ukoliko je riječ o navođenom članku u časopisu:

Sijerčić-Čolić, H. (1999) "Reforma krivičnog zakonodavstva u Federaciji Bosne i Hercegovine: karakteristike federalnog procesnog krivičnog prava", Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, Vol. 6 – br. 1/1999, str. 251-268.

Ukoliko je riječ o navođenom članku u elektroničkom časopisu:

Lendvai, N., 2005. "Central and Eastern European Social Policy and European Accession – Time for Reflections" (online). Financial Theory and Practice, 29 (1), str. 1-12. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/eng/FTP/2005/1/lendvai.pdf>.

Ukoliko je riječ o navođenoj Web adresi:

World Bank, 2004. Corruption: how the World Bank Fights Corruption (online). Washington: The World Bank. Dostupno na: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0>.

Rad treba oblikovati prema sljedećim uputama:

- dokument pohraniti u programu MS Word (\*.doc format);
- stranica standardne veličine (A4);
- obični prored za cijeli rukopis
- font Arial, 12 pt;
- sve margine 2,5 cm;
- ne koristiti nikakve stilove (ne koristiti bold slova);
- ne uređivati zaglavlje (Header) niti podnožje (Footer) dokumenta;
- obavezno brojčano označiti stranice;
- slike ili fotografije prilažu se u jednom od formata: \*.jpg, \*.bmp, \*.tiff.

Rukopisi koji nisu u skladu s navedenim uputama biti će vraćeni autorima.

Pozivamo sve autore da na adresu redakcije šalju sažetke svojih stručnih i znanstvenih radova objavljenih u međunarodnim publikacijama indeksiranim u literaturnim bazama podataka. Redakcija će objaviti sve pristigle sažetke izvornih radova domaćih autora.

Radujemo se Vašim priložima!

**Redakcija**